

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA NÁRODOHOSPODÁŘSKÁ

Vládní selhání a kvalita veřejné správy v zemích Visegrádské skupiny

Government Failure and the Quality of Public Administration in the Visegrad Group
Countries

Student: Petra Savaryová

Vedoucí bakalářské práce: Ing. Jan Janků

Ostrava 2013

VŠB - Technická univerzita Ostrava
Ekonomická fakulta
Katedra národohospodářská

Zadání bakalářské práce

Student: **Petra Savaryová**
Studijní program: B6202 Hospodářská politika a správa
Studijní obor: 6202R027 Národní hospodářství
Téma: **Vládní selhání a kvalita veřejné správy v zemích Visegrádské skupiny**
Government Failures and the Quality of Public Administration in the
Visegrad Group Countries

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
 2. Teoretická koncepce vládních selhání a definice základních pojmů
 3. Kvalita veřejné správy, empirie a způsoby měření
 4. Srovnání a zhodnocení kvality veřejné správy v zemích Visegrádské skupiny
 5. Závěr
- Seznam literatury
Seznam zkratk
Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce
Seznam příloh
Přílohy

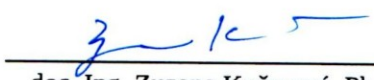
Seznam doporučené odborné literatury:

MUSGRAVE, Richard A. a Peggy B. MUSGRAVE. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994. 581 s. ISBN 80-856-0376-4.
ROTHBARD, Murray N. *Ekonomie státních zásahů*. Praha: Liberální institut, 2001. 443 s. ISBN 80-863-8910-3.
STIGLITZ, Joseph E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada Publishing, 1997. 661 s. ISBN 80-716-9454-1.


Formální náležitosti a rozsah bakalářské práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

Vedoucí bakalářské práce: **Ing. Jan Janků**

Datum zadání: 23.11.2012
Datum odevzdání: 10.05.2013


doc. Ing. Zuzana Kučerová, Ph.D.
vedoucí katedry




prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Vládní selhání a kvalita veřejné správy v zemích Visegrádské skupiny vypracovala samostatně pod vedením vedoucího bakalářské práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou řádně ocitovány v práci a uvedeny v seznamu použité literatury.

Datum: 14. 7. 2013

.....
Saražová!

podpis

Ráda bych zde poděkovala vedoucímu bakalářské práce Ing. Janu Janků za jeho rady a čas, který mi věnoval při řešení dané problematiky.

Obsah

1. Úvod.....	4
2. Teoretická koncepce vládních selhání a definice základních pojmů	6
2.1 Teorie hospodářské politiky	6
2.1.1 Koncepce hospodářské politiky	8
2.1.2 Cíle hospodářské politiky	10
2.1.3 Vztahy mezi hospodářskými cíli.....	13
2.1.4 Nástroje hospodářské politiky	14
2.1.5 Nositelé hospodářské politiky.....	14
2.2 Teoretická koncepce vládních selhání	15
2.2.1 Tržní selhání	15
2.2.2 Vládní selhání	17
3. Kvalita veřejné správy, empirie a způsoby měření	22
3.1 Kvalita veřejné správy	22
3.1.1 Pojem kvalita	22
3.1.2 Pojem veřejná správa	23
3.1.3 Kvalita ve veřejné správě.....	25
3.1.4 Institucionální kvalita	26
3.2 Empirie v oblasti kvality veřejné správy	27
3.3 Způsoby měření kvality veřejné správy.....	29
4. Srovnání a zhodnocení kvality veřejné správy v zemích Visegrádské skupiny.....	32
4.1 Veřejná správa a vybrané problémy v zemích Visegrádské skupiny	32
4.1.1 Česká republika	33
4.1.2 Slovenská republika.....	35
4.1.3 Maďarsko.....	37
4.1.4 Polsko	38
4.2 Světové ukazatele vládnutí v zemích Visegrádské skupiny	40
4.2.1 Česká republika	40
4.2.2 Slovenská republika.....	41
4.2.3 Maďarsko.....	43
4.2.4 Polsko	44
5. Závěr.....	45
Seznam použité literatury.....	47
Seznam zkratk	51

1. Úvod

Tématem této bakalářské práce jsou vládní selhání a kvalita veřejné správy, a to jak v rovině teorie, tak i případových studií ze zemí Visegrádské skupiny. Jejím cílem je zmapovat a podat základní přehled teorií vládních selhání a srovnat kvalitu veřejné správy v těchto čtyřech státech střední Evropy.

Vládní selhání na poli politiky mají dalekosáhlé důsledky. Jelikož společnost je složitá a těžko říditelná jednotka, tak jakýkoliv přešlap má zásadní důsledky, jež vystupují napovrch postupně a často je tento dopad viditelný i v oblastech, které nemají s rozhodovanou věcí nic společného.

Teorií veřejných politik, dopadů exekutivních rozhodnutí a vládních selhání se zabývá velká řada politologů, sociologů, historiků a dalších odborníků. Většina rozhodovacích pravomocí vlády je v dnešní době spojena s ekonomikou. Proto je úvodní kapitola práce věnována teorii hospodářských politik. V této kapitole jsou zmíněny nejen významné teorie, ale i jména s nimi spojená. V první řadě se jedná o snad nejvýznamnějšího ekonoma 20. století Johna Maynarda Keynese, jehož makroekonomická teorie zaměřená směrem k plné zaměstnanosti, řízené inflaci a vytváření poptávky vládními stimuly, hrála až do poloviny 70. let v západním světě ústřední roli. Keynes měl mnoho následovníků, ale i liberálněji orientovaných ekonomů, jakými byli například Němci Ludwig Erhard či Wilhelm Röpke. Na podkladě výše uvedených jmen jsou podrobněji popsány základní koncepce hospodářských politik, od liberální verze, přes intervencionistickou až po marxistickou koncepci. Práce je zaměřena především na intervencionistickou verzi, jelikož právě takhle vévodila produktivnímu západnímu světu, když liberální meziválečný model selhal a marxistický model se postupně ukazoval jako slepá ulička. S koncepcemi ekonomické politiky úzce souvisí i cíle hospodářské politiky. Tím by samozřejmě měla být maximalizace společenského blahobytu, což je ovšem pravda ideální, kdežto v reálném světě má hospodářská politika mnohem více úloh a je úzce spjata s vlastním politickým systémem. Subjekty každého politického systému jsou potom vlastně nositeli hospodářské politiky (exekutiva, legislativa,

soudy apod.), i když tento výklad platí mnohem více v ekonomikách smíšených a státních než liberálních.

V druhé řadě jsou popsána tržní selhání, která mohou být vyvolána jak vlastními důvody danými příslušnému kapitalistickému systému nebo a naopak externě z vládních míst. Tržní selhání jsou různého druhu, od nedostatku informací či informačního šumu, který v ekonomice způsobí neočekávané následky, přes nedostatek kontrolních mechanismů, což může vést až ke vzniku monopolů apod.

Jádrem práce je potom definice vládních selhání a kapitola s příkladovými studii čtyř středoevropských států a fungování jejich veřejných správ. U vládních selhání jde tedy o stav, kdy vládní rozhodnutí způsobují poruchy v přirozeném vývoji tržního mechanismu, který je chápán jako základ tržní alokace. Za čtyři hlavní příčiny vládních selhání se běžně považují nedokonalé a nedostatečné informace, nejasně vymezená vlastnická práva a s nimi spojenou existenci externalit, existenci monopolů a veřejných statků. Následně jsou jednotlivě popsány a rozebrány příčiny, přičemž je brán zřetel na to, že se pohybujeme v informační společnosti a měl by být přikládán zvláštní důraz právě na oblasti informací a informačních šumů.

Závěrečná část bakalářské práce je tvořena pojednáním o veřejné správě. Nejdříve obecný popis veřejné správy, jejích úkolů, činnosti, historie veřejné správy, členění apod. a poté pokusem na příkladech čtyř států Visegrádu (ČR, SR, Polsko a Maďarsko) poukázat na základní tvar a fundování jejich veřejných správ a na největší problémy, jež tyto veřejné správy mají. Zároveň je poukázáno na kauzální spojení mezi chybným vládním rozhodnutím a nekvalitou veřejné správy (typicky neúčinnost služebního zákona v ČR).

Z hlediska literatury je vycházeno z klasických ekonomických prací od autorů, jakými jsou Joseph Stiglitz nebo Paul Samuelson, dále z právních prací do teoretiků správního práva Pavla Průšy nebo Dušana Hendrycha. Vedle těchto prací je využito dnes již klasické práce německého sociologa Maxe Webera. V kapitole věnující se veřejné správě ve státech V4 jsou použity i práce historiků a politologů od László Kontlera, přes Ladislava Cabadu až po kvalifikační diplomové práce.

2. Teoretická koncepce vládních selhání a definice základních pojmů

První část práce je vymezena základním termínům, které se přímo či nepřímo dotýkají problematiky vládních selhání. Pokud jde o vládní selhání, Slaný (2003) tvrdí, že se projevují v ekonomice zejména v neodpovídající, a tedy neúčinné hospodářské politice. Začátek mé práce je tedy zaměřen na teorii hospodářské politiky.

2.1 Teorie hospodářské politiky

Hospodářská politika může být podle Slaného (2003) chápána jako přístup státu k ekonomice své země. Jedná se o činnost, při níž nositelé hospodářské politiky (zejména vláda, centrální banka) používají určitých nástrojů a svěřených pravomocí k tomu, aby ovlivňovali ekonomický a sociální vývoj (ekonomiku jako celek nebo její části) a snaží se dosáhnout určitých ekonomických cílů.

Podobnou definici uvádí i Žák (2006), který chápe hospodářskou politiku jako vědomé a kvalifikované sledování a prosazování společných postojů vlády v oblasti hospodářství země.

Hospodářská politika v sobě obsahuje dvě důležité oblasti, a to hospodářství a politiku. Kliková, Kotlán (2003) tvrdí, že na hospodářskou politiku můžeme nahlížet ze dvou pohledů, a to z praktického a teoretického. Z praktického hlediska se jedná o záměrnou, praktickou činnost státu. Např. vláda navrhuje státní rozpočet, překládá jej v demokratické společnosti parlamentu ke schválení, navrhuje nové daně, zvyšuje (snižuje) daně existující atd.

Naproti tomu se na hospodářskou politiku můžeme dívat i jako na teoretickou disciplínu, vycházející především z makroekonomie, která však využívá mnoho poznatků z politiky, politologie, veřejné správy a práva. Teoretická hospodářská politika je tedy zaměřena na analýzu probíhajících jevů, po které následují návrhy opatření na jejich řešení pomocí konkrétních nástrojů (Žák, 2006). Jako příklad lze uvést situaci, kdy dojde k deficitu

veřejných financí: tento schodek může být anulován buď zvýšením daní nebo snížením veřejných výdajů, popřípadě oběma způsoby.

Teorie hospodářské politiky je poměrně mladá disciplína, která se podle Slaného (2003) ustanovila v procesu diferenciaci a specializace ekonomické teorie až po 2. světové válce.

Žák (2006) uvádí, že její vývoj byl ovlivněn dvěma hlavními směry:

- anglo-americkým proudem, který chápe hospodářskou politiku především jako krátkodobou konjunkturální politiku, představitelem je J.M.Keynes¹,
- kontinentálním proudem, který vnímá hospodářskou politiku jako konstitutivní, systémiotvornou činnost státu, za hlavní představitele lze označit W.Euckena², L.Erharda³.

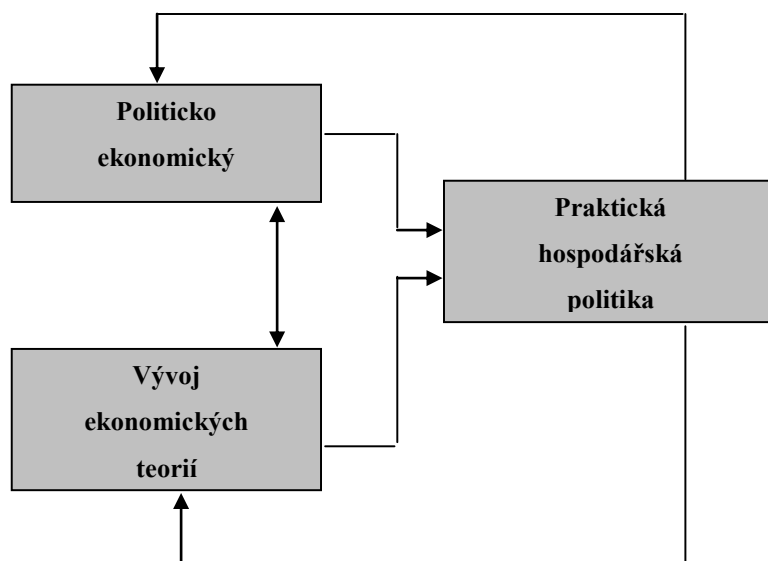
Z dosud uvedeného je tedy zřejmé, že se hospodářská politika jako samostatná vědní disciplína nalézá na rozhraní ekonomické teorie a hospodářské praxe. Žák (2006) uvádí, že se hospodářská politika formuluje vždy na základě určitých ekonomických koncepcí, jejichž myšlenky politici ve vládě zastávají a spočívá ve využívání jim svěřených či jinak získaných pravomocí a prostředků k dosahování určitých ekonomických cílů. To znamená, že vlády používají při řešení konkrétních hospodářských situací své země poznatky ekonomické teorie. Jak lze vidět na obrázku 2.1 praktická hospodářská politika je tedy určována jak politicko-ekonomický vývojem, tak i ekonomickými teoriemi (koncepty).

¹ JOHN MAYNARD KEYNES (1883 – 1946, anglický ekonom, profesor v Cambridge, guvernér anglické centrální banky a zakladatel makroekonomické teorie keynesiánství, označován také za největšího ekonoma 20. století (Sojka, 1999).)

² WALTER EUCKEN (1891 – 1950, německý ekonom, Gierschem (1994) je považován za prvního, kdo dostatečně zformuloval principy Ordoliberalismu.)

³ LUDWIG ERHARD (1897 – 1977, německý ekonom, ministr hospodářství bavorské zemské vlády, spolkový ministr hospodářství a spolkový kancléř. Erhard je řazen mezi liberály a velké vizionáře, tvrdil, že pokud stát vytvoří podmínky pro svobodné a volné fungování vnitřního trhu a lidé si uvědomí, že pouze vlastním přičiněním mohou změnit své postavení k lepšímu, pak může být dosaženo „blahobytu pro všechny“ (Berwid-Buquoy, 2006).)

Obrázek 2.1: Postavení praktické hospodářské politiky



zdroj: Žák (2006, s.7)

2.1.1 Koncepce hospodářské politiky

Hospodářsko-politické koncepce se od sebe odlišují zejména chápáním role státu a jeho zásahů do fungování národního hospodářství. Přístup vlád k hospodářské politice se tedy v jednotlivých zemích liší. Při studování dané problematiky se lze setkat podle Klikové, Kotlána (2003) s existencí tří základních hospodářsko-politických koncepcí:

- liberální,
- intervencionistickou,
- marxistickou⁴.

Liberální koncepce hospodářské politiky

Liberální koncepce chápe zásahy státu jako rušivé a pro fungování ekonomiky nedůležité, protože podle obecné koncepce liberalismu se všechny ekonomické nesrovnalosti odstraní v čase samy. Jak uvádí Kliková, Kotlán (2003) státu by pak podle liberální koncepce mělo připadat pouze řešení otázek vnitřního a vnějšího zabezpečení (armáda a police),

⁴ Slaný (2003) uvádí, že posledně jmenovaná koncepce může být některými autory řazena, resp. považována za extrémní případ koncepce intervencionistické.

ochrany vlastnictví a vytváření rámcových podmínek pro správné fungování hospodářství, například v otázkách hospodářské soutěže a konkurence. Hospodářské politice je tedy v liberální koncepci přisuzován jen malý prostor. Na trhu existují tzv. automatické vyrovnávací mechanismy, ekonomika se tak nachází v celkové rovnováze, zdroje jsou plně využívány a efektivně alokovány. Slaný (2003) uvádí, že jde o samoregulující tržní systém v podobě „neviditelné ruky trhu“.

V praxi se podle Klikové, Kotlána (2003) liberální koncepce orientuje na střednědobý až dlouhodobý horizont, a to zejména v oblasti monetární politiky a v oblasti regulace nabídky peněz, kde se objevuje snaha o udržení stabilní cenové hladiny a vnější ekonomické rovnováhy. Hospodářská politika, jež je ovlivňována liberální koncepcí vychází z teorie vyrovnaného státního rozpočtu a dodržování pravidel.

Intervencionistická koncepce hospodářské politiky

Zrod této koncepce podle Klikové (2008) vychází ze ztráty přesvědčení o schopnosti automatického obnovování rovnováhy v ekonomice. Žák (2006) zdůrazňuje, že nástup intervencionistické koncepce včlenil do hospodářské politiky nové prvky:

- stát jako nový aktivní činitel, samostatný ekonomický subjekt, nositel prvků stability v tržním systému,
- deficitní financování s cílem ekonomické stabilizace,
- podpora agregátní poptávky jako prostředek proti hospodářskému poklesu.

Intervencionistická koncepce, jak tvrdí Slaný (2003) preferuje krátkodobý horizont, podporuje fiskální politiku a to zejména regulaci a stimulaci celkové agregátní poptávky. Dále Kliková, Kotlán (2003) uvádí, že prioritu mezi cíli má plná (vysoká zaměstnanost) a hospodářský růst. Hospodářská politika a zásahy státu do ekonomiky zde mají mnohem větší prostor a z tohoto důvodu se zdá pravděpodobné, že v intervencionistické koncepci hospodářské politiky může vznikat i mnohem větší prostor pro vládní selhání. Jedná se především o snahu eliminovat tržní selhání, která mají v intervencionistické koncepci mnohem větší význam.

Mezi další formy intervencionistické politiky můžeme dle Žáka (2007) zařadit dále:

- Indikativní plánování: strukturální změny národní ekonomiky,
- stát blahobytu: řešení sociálních problémů, přerozdělování důchodů,
- sociálně tržní hospodářství (ordoliberalismus): sociální aspekty a priorita tržního mechanismu při řešení hlavních ekonomických otázek.

Marxistická koncepce hospodářské politiky

Marxistická koncepce hospodářské politiky vychází z předpokladu totálního selhání tržního mechanismu. Kliková, Kotlán (2003) tvrdí, že tato koncepce usiluje o zavedení tzv. centrálního plánu, jehož pomocí by stát jako jediný univerzální správce celé ekonomiky, mohl stanovit pevné ceny a tvořit zisky a mzdy bez vazby na tržby. Stát by podle marxistů neměl brát zřetel na signály tržního mechanismu, ale řídit se především příkazovým systémem.

2.1.2 Cíle hospodářské politiky

Podle Samuelsona a Nordhause (1995) se každá ekonomika časem dostane do stavu, kdy je nutné použít hospodářskou politiku k zásahům do ekonomiky, aby bylo dosaženo cílů národního hospodářství. A stejně tak jako v životě, se i v ekonomice, lze setkat s různorodými cíli a protichůdnými zájmy. Slaný (2003) chápe cíle, jako něco, co dává každému systému účel, smysl a směr jeho pohybu. Tvrdí, že cíle jsou normou určitého chtěného stavu, a tím vypovídají o žádoucích stavech. Teorie hospodářské politiky při svém historickém vývoji rozdělila své cíle na obecné a tradiční.

Obecné cíle hospodářské politiky

Kliková, Kotlán (2003) uvádí, že nejvyšším cílem hospodářské politiky je maximalizace společenského blahobytu. Toho je dosaženo, pokud nelze zlepšit situaci jednoho jedince, aniž by se nezhoršila situace někoho jiného. Maximalizaci společenského blahobytu jako nejvyšší cíl hospodářské politiky uvádí ve své publikaci i Žák (2006).

Předpokladem pro dosažení blahobytu je naplnění obecných cílů hospodářské politiky. Slaný (2003) mezi obecné cíle řadí dodržování společenských zásad, jako je svoboda, demokracie, spravedlnost, nezávislost aj.. Může se zdát, že tyto cíle patří spíše do oblasti politiky jako takové, ale po bližším zkoumání je jasné, že bez svobody, respektive svobodné

volby, by jakékoliv rozhodování i v oblasti ekonomiky bylo řízeno pouze nastoleným politickým systémem. Pojetí a výklad pojmů jako je svoboda, spravedlnost aj. není jednoznačné a k jejich výkladu se používají poznatky z filozofie, politologie, případně práva.

Obecné cíle jsou často, jak tvrdí Slaný (2003), zakotvené i v ústavě dané země, nelze z nich však odvodit závazné cíle pro hospodářskou politiku, to je úkolem cílů tradičních, které mají relativně krátkodobější charakter a je možné je kvantifikovat.

Tradiční cíle hospodářské politiky

Slaný (2003) tvrdí, že tradiční cíle hospodářské politiky se v jednotlivých státech různí, a to podle přijaté hospodářsko-politické koncepce, složení vlád, časového období či podle ekonomické situace země. Současný moderní demokratický stát by podle něj měl sledovat v hospodářské oblasti současně dva hlavní cíle, a to:

- hospodářský růst,
- hospodářskou rovnováhu.

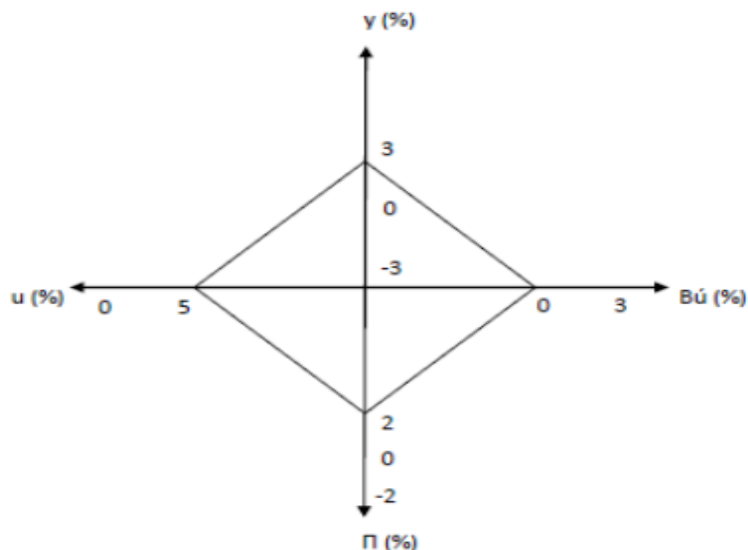
Kliková, Kotlán (2003) stejně jako Žák (2006) považují za hlavní tradiční cíl hospodářské politiky zajištění podmínek pro stabilní a progresivní vývoj ekonomiky.

Výše uvedený hlavní tradiční cíl hospodářské politiky lze pak dále (poněkud zjednodušeně), rozdělit na čtyři další, běžně uváděné tradiční ekonomické cíle. Jedná se o:

- vyvážený a stabilní ekonomický růst (y),
- nízkou míru nezaměstnanosti (u),
- nízkou a stabilní inflaci (π),
- vnější rovnováhu (vyrovnaná platební bilance) (B_u).

Použité grafické znázornění (obrázek 2.2) je nazýváno jako magický čtyřúhelník. Tento pojem vyjadřuje fakt, že dosažení všech 4 výše uvedených cílů najednou, především v krátkém období, je navzájem konfliktní. Cíle, vyobrazené pomocí magického čtyřúhelníku jsou doplněny řadou dalších cílů, jako jsou cíle sociální, ekologické či cíle spojené s požadavky vědecko-technického vývoje (Slaný, 2003).

Obrázek 2.2: Magický čtyřúhelník



Zdroj: Žák (2006, s.30)

Optimální hodnoty magického čtyřúhelníku jsou definovány OECD, jak uvádí Žák (2006) následujícím způsobem:

- roční růst HDP 3%,
- průměrná roční míra nezaměstnanosti 5%,
- míra inflace 2%,
- podíl salda běžného účtu platební bilance na HDP 0%.

Žák (2006) tvrdí, že čím více se bude magický čtyřúhelník dané země blížit magickému čtyřúhelníku se stanovenými optimálními hodnotami, tím lze hospodářskou politiku považovat za úspěšnější a účinnější.

U Klikové, Kotlána (2003) či Slaného (2003) se lze dočíst i o rozšířené verzi magického čtyřúhelníku. Rozšířená verze magického čtyřúhelníku zohledňuje institucionální parametry jednotlivých zemí a pracuje s potenciálním růstem produktu, přirozenou mírou nezaměstnanosti a optimální mírou inflace. Rozšířená verze magického čtyřúhelníku má

mnohem větší vypovídací schopnost než základní magický čtyřúhelník, avšak jeho konstrukce je složitější.

2.1.3 Vztahy mezi hospodářskými cíli

Samo vytyčení hospodářských cílů a sjednocení se v případných preferencích však zdaleka nezaručuje, že cíle budou úspěšně realizovány. Jak tvrdí Žák (2006) mezi jednotlivými ekonomickými cíli hospodářské politiky mohou existovat horizontální či vertikální vztahy.

Horizontální vztahy

Kliková, Kotlán (2003) dělí horizontální vztahy na:

- vztah negace či konfliktnosti, kde sledování jednoho cíle vylučuje dosahovat současně jiný cíl, konfliktnost vztahu se vyskytuje například mezi inflací a nezaměstnaností,
- vztah neutrality či nezávislosti, kde dosažení jednoho cíle žádným způsobem neovlivní dosažení cíle jiného, např. v případě „pasti na investice,“ zvýšení úrokové míry neovlivní velikost investic,
- vztah komplementarity, umožňuje, aby se vytyčené cíle vzájemně doplňovaly a posilovaly, jedná se např. o růst objemu produkce a zvyšování zaměstnanosti.
- vztah totožnosti, v tomto vztahu se jednotlivé cíle obsahově od sebe příliš neliší, např. zvyšování zaměstnanosti a snižování nezaměstnanosti.

Vertikální vztahy

Umožňují zachytit vztahy podřízenosti a nadřazenosti podle priorit národní ekonomiky. Zvyšování průmyslové produkce je např. podřízeno zvyšování HDP (Žák, 2006).

Další část práce je věnována nástrojům hospodářské politiky, s jejichž pomocí lze těchto cílů dosáhnout.

2.1.4 Nástroje hospodářské politiky

Hospodářská politika disponuje mnoha nástroji různého druhu. V jaké míře a jaké nástroje budou použity v konkrétní situaci, závisí na řadě činitelů. Slaný (2003) uvádí např., že záleží na vytyčených cílech, rozsahu odchylky od předpokládaného stavu aj.

Podle Žáka (2006) je můžeme členit podle různých hledisek:

- podle úrovně působení na nástroje makro a mikroekonomické,
- podle charakteru vlivu na nástroje přímé a nepřímé,
- podle oblasti působení (nástroje měnové, fiskální atd.),
- podle způsobu ovlivňování na selektivní nástroje a nástroje plošné,
- podle působení na vývoj vztahů mezi účastníky trhu na nástroje systémotvorné
- a nástroje běžné hospodářské politiky.

2.1.5 Nositelé hospodářské politiky

Již bylo popsáno, co hospodářská politika jako taková znamená, jaké cíle mohou být vytyčovány, s pomocí čeho lze těchto cílů dosáhnout a nyní je zapotřebí zjistit, kdo hraje v hospodářské politice aktivní roli.

Během svého vývoje se v tržních ekonomikách zformoval soubor institucí, které naplňují cíle hospodářské politiky a které jsou označovány za tvůrce (nositele) hospodářské politiky státu. Tyto instituce jsou zcela legitimní a odpovědné přijímat rozhodnutí ve své vymezené oblasti hospodářské politiky (Slaný, 2003).

Šulc (1993) třídí tyto instituce do několika skupin:

- zákonodárné instituce (parlament),
- vládní instituce (vláda aj.),
- emisní banku,
- instituce vytvářející tržní prostředí a dohlízející na jeho kvalitu (protimonopolní ústavy),
- soudní instituce, jež zaručují vymahatelnost zákonem stanovených pravidel,
- instituce protivážných sil či nositelé vlivu, které sice nepatří k formální organizaci hospodářské politiky, ale přímo či nepřímo ji ovlivňují (odborníky, politické strany, aj.).

2.2 Teoretická koncepce vládních selhání

Angažovanost státu v národních ekonomikách se, jak uvádí Stiglitz (1997), objevila ve zvýšené míře zejména při velké krizi ve druhé polovině 20. století, kdy se USA potýkaly s následky světové hospodářské krize ve 30. letech. I když se omezené zásahy státu na zmírnění konkrétních problémů (např. příspěvky v nezaměstnanosti, sociální pojištění, federální podpora cen zemědělských produktů a jiné) v tomto případě, jak tvrdí Stiglitz (1997), vyplatily, objevila se i řada chyb, jako příklad můžou být uvedeny rekvalifikační programy, programy na poskytování bezplatné zdravotní péče aj., které se minuly účinkem a které se obecně nazvaly jako vládní selhání.

V kapitole o koncepcích hospodářské politiky je zmíněno, že důvodem pro státní intervence jsou především tržní selhání. Proto je vhodné v následující části tržní selhání blíže vymezit.

2.2.1 Tržní selhání

Podle Klikové, Kotlána (2003) jsou za tržní selhání považovány situace, při nichž trh nevykonává svou alokační funkci efektivně. Jinými slovy selhává v organizaci produkce a v alokaci statků a služeb s ohledem na konečného spotřebitele.

Jak tvrdí Macáková (1994) za příčiny tržních selhání jsou obecně považovány okolnosti bránící tržnímu mechanismu efektivně alokovat zdroje a mezi nejčastěji zmiňované patří:

- Monopolní síla plynoucí ze suboptimální tržní struktury,
- externalita,
- nedokonalé informace,
- veřejné statky.

Monopolní síla

Monopolní síla je výraz pro schopnost firmy určovat cenu svého výrobku, resp. navýšit ji aniž by přitom ztratila významný počet zákazníků. Mezi suboptimální tržní

struktury uplatňující různé stupně monopolní síly patří monopol, oligopol, monopolistická konkurence (Macáková, 1994). Stiglitz (1997) toto tržní selhání pojmenovává jako selhání konkurence. Konkurence je podle něj nezbytná pro fungování neviditelné ruky trhu a existuje-li velký počet potenciálních konkurentů, nemohou se zavedené firmy chovat monopolně (zvyšovat cenu nad její konkurenční úroveň), protože by tím poskytly potenciálním konkurentům důvod ke vstupu na trh a cena by se vrátila na konkurenční úroveň. Konkurence nemusí být pouze v rámci nabídky stejného statku nebo služby, ale také jejich substitutů.

Externality

Podle Klikové, Kotlána (2003) jsou externality externí náklady (negativní externality⁵) nebo externí užitky (pozitivní externality⁶), které vyplývají z neexistence trhů pro získání některých užitků nebo uvalení některých nákladů a problémem jsou tedy především nejasně vymezená vlastnická práva nebo vysoké transakční náklady jejich vymáhání. Jinými slovy externality vznikají, když někdo nenese plně náklady své činnosti a část těchto nákladů přenáší na jiné nebo když nedostane úplné výnosy své činnosti.

Nedokonalé informace

Macáková (1994) tvrdí, že často nastává situace, kdy jedna strana trhu ví více než druhá – informace je asymetrická. Na jedné straně trhu existuje úplnější informace, zatímco na straně druhé převažuje informace neúplná. Tak je tomu např. tehdy, když prodávající vědí více, než kupující o kvalitě prodáváného zboží, když firma ví více o tržních podmínkách svých rivalů, než oni sami. Nebo když manažeři vědí více o své firmě než její vlastníci.

Stiglitz (1997) uvádí, že informace tvoří v řadě ohledů veřejné statky a pro efektivní alokaci zdrojů je vyžadováno, aby se informace šířily bezplatně, anebo jen za cenu jejich předávání. Soukromé trhy často poskytují jen omezené informace (např. popis výrobku bez existence vládního nařízení by obsahoval jen některé informace).

⁵ Škody na životním prostředí – průmyslový podnik vylévá velké množství jedovatých látek do vodního toku poblíž a vážně ohrožuje životy zvířat a rostlin. Podnik není nucen tyto škody hradit a nenese proto veškeré náklady.

⁶ Jablonořový sad souseda a chovatel včel – včely „pracují“ na stromech a jablka jsou mohutná, aniž za práci včel soused včelařovi platí (Stiglitz, 1997).

Veřejné statky

Stiglitz (1997) považuje veřejné statky za statky, které nejsou zabezpečovány tržním mechanismem (nebo aspoň ne v dostatečné míře). Mezi dvě rozhodující vlastnosti podle Stiglitze (1997) i Klikové, Kotlána (2003) patří náklady nezávislé na počtu spotřebitelů těchto statků (mezní náklady dodatečného spotřebitele jsou nulové – obrana státu stojí stejně pro 999 tisíc 999 obyvatel jako pro milion) a to, že je velmi obtížné (ne-li nemožné) vyloučit kohokoliv ze spotřeby těchto statků. Tedy nedělitelnost a nevylučitelnost.

Při omezování účinků tržního selhání pak existuje podle Kubíčka (2006) řada nebezpečí, která souhrnně nazýváme jako selhání vládní. Nutno ale zmínit, že Kliková, Kotlán (2003) uvádí, že vládní selhání jsou problémem při jakékoliv makroekonomické či mikroekonomické politice státu.

2.2.2 Vládní selhání

Vládní selhání, jak tvrdí Hobza (2009), nastane, pokud vláda nedokáže efektivně napomoci alokaci zdrojů. Slaný (2003) uvádí, že jde tedy o stav, kdy vládní rozhodnutí způsobují poruchy v přirozeném vývoji tržního mechanismu, který je chápán jako základ tržní alokace.

Stiglitz (1997) se k selhání vlády vyjadřuje poměrně obecně a jako nejčastější příčiny systematických neúspěchů vlády v jejím úsilí o dosažení určených cílů uvádí:

- Omezené informace, které má vláda k dispozici,
- jen částečnou kontrolu reakcí soukromého sektoru,
- omezenou kontrolu vlády nad byrokratickým aparátem (vládní rozhodnutí jsou často realizována prostřednictvím nevládních agentur nebo státních institucí nezávislých na vládě),
- omezení vyplývající z politické podstaty vládních rozhodnutí (výběr z alternativních možností, vládní rozhodnutí ovlivňuje životy mnoha lidí, ale jsou přijímána jen skupinou zvolených zástupců).
- vláda musí zajistit zájmy svých voličů a najít způsob, jak smířit rozdílné názory, případně zvolit jeden z nich. Často tak bývá obviňována z nekonzistentnosti svých rozhodnutí.

Dvořák (2008), který upozorňuje na to, že selhává nejen trh, ale i stát a jeho instituce a vládní selhání má paradoxně stejné kořeny jako selhání tržní je už konkrétnější. Za čtyři hlavní příčiny vládních selhání považuje: nedokonalé a nedostatečné informace, nejasně vymezená vlastnická práva a s nimi spojenou existenci externalit, existenci monopolů a veřejných statků.

Nedokonalé (omezené) informace

Stiglitz (1997) uvádí, že sama vláda má omezené informace a proto může být pokus o řešení tržního selhání v oblasti nedokonalých informací z její strany neúspěšný.

Stiglitzovo tvrzení však pouze zpochybňuje schopnost vlády řešit tržní selhání v podobě nedokonalých informací. Ve skutečnosti ovšem existují i specifická vládní selhání v této oblasti.

Podle Dvořáka (2008) jsou omezené informace zásadním problémem každé vlády. Voliči, kteří jsou informováni pouze z médií nebo si udělají na voleného kandidáta špatný názor na základě lživých či jinak zkreslených informací, následně volí z ne vždy dobrých důvodů. Jejich rozhodování o volbě kandidáta tak přímo nevypovídá z jejich přesvědčení. Selhání vlády je v tomto případě spatřováno v nedostatečné informovanosti široké veřejnosti. A to platí nejen při volbách.

S nedokonalými informacemi může být také spojen problém, kdy jsou informace asymetricky rozděleny mezi aktéry. Jeden aktér je informován lépe, než ten druhý. Tento vztah bývá nazývan *principal-agent*. Vládní selhání v případě vztahu *principal-agent*, čili vztahu mezi skupinou politiků (*agents*) a skupinou voličů (*principals*), je způsobeno snahou politiků vyhovět potřebám voličů. Problém nastává ve chvíli, kdy se malý počet kandidátů snaží uspokojit potřeby všech svých voličů. Realizace takové idey není možná, takže se zvolený kandidát začne soustřeďovat na potřeby nejbližších voličů, zpravidla svého volebního okrsku, často i na úkor obecného prospěchu. (Dvořák, 2008). Na druhé straně, volič (*principal*) je také vystaven riziku, že se politik (*agent*) zachová oportunisticky, tj. bude sledovat vlastní prospěch na úkor principála. A to se může projevit právě zamlžením

podstatných informací, kdy politik (agent) ví, že ho druhá strana (principal) není schopna dokonale kontrolovat (Dvořák, 2008).

Existence externalit

Musgrave, Musgraveová (1994) uvádějí, že řešení (na trhu vznikajících) externalit může být například vládní snaha snižovat úroveň znečištění zdaněním produkce emisí nebo odměňováním firem za snížení jejich úrovně. Problematicčnost těchto nástrojů souvisí s tím, že marginální hodnoty přínosu či nákladů nejsou známy a schopnost vlády měřit a rozsah externích nákladů a užitek je tak velmi omezená.

Stejně jako u nedokonalých informací, i v případě externalit, lze v literatuře nalézt odkazy na některé specifická selhání vlády v této oblasti.

Friedman (1992) například uvádí, že externality způsobují i samotné zásahy vlády. Dopad na třetí strany totiž mají jakákoliv opatření vlády. Chyby státu, stejně jako trhu, vznikají v důsledku vnějších a vedlejších efektů. Již to, že vláda musí vybírat daně, aby mohla svá opatření financovat, má dopad na nezúčastněnou třetí stranu (poplatníka). To může vést k tomu, že vláda namísto sloužení většině občanů bude s růstem vládní moci prostředkem k získávání výhod jedněch na úkor druhých.

Existence monopolů (monopolní pozice vlády)

I v případě problému nedokonalé konkurence na trhu statků a služeb, může být jeho řešení pro vládu obtížné. Za řešení podle Musila (2008) mohou být považovány protimonopolní zákony, které zabráňují samotnému vzniku monopolu, zvláštní daně, které snižují monopolní zisk, ale mají vysoké nároky na daňovou soustavu, cenová regulace, kde vzniká problém s určením ceny či státní vlastnictví, kdy státní podniky nemusí být efektivně řízeny, neboť chybí motivace zisku.

Jako již u dvou předešlých vládních selhání, lze i u existence monopolů, nalézt v literatuře odkazy na existenci některých specifických selhání vlády v této oblasti.

Vláda, jako jediná instituce, je ve své pozici výhradním poskytovatelem veřejných statků a služeb. Udrží si tedy určitý vliv monopolu. Problém je spatřován v nezájmu pružně reagovat na veřejnou poptávku a být tak efektivnější (Dvořák, 2008).

Caplanem (2010) je uváděn monopol na politickém trhu, kdy etablované politické strany a politici vyžívají některých nezpochybnitelných monopolních výhod. Mají například exkluzivní přístup do médií.

Hayek (1994) zase zmiňuje, že v oblasti nedokonalé konkurence může velkou škodu napáchat také samotný stát a to v případě, kdy pomoci daňového zákonodárství, dotací, licencí či většího vlivu na vládní sektor poskytují monopolnímu podniku diferenční výhody. Takové výhody nemají základ ve skutečné nadřazenosti ve výkonu a pro ostatní podniky je mnohem obtížnější takové bariéry překonat. Takový monopol se potom zdá horším než monopol vycházející z přirozených výhod – monopol je totiž institucionalizován a vnucován zákony. Pokud člověk nepatří k politické vrstvě, nemá absolutně žádnou možnost jej rozbít.

Dvořák chápe vládní selhání jako protipól selhání tržních. Poněkud jiné členění uvádí Kubíček (2006). V jehož pojetí nejsou vládní selhání doslovně chápána jako protipól tržních selhání, ale nabývají specifitějších podob.

Kubíček (2006) mezi vládní selhání řadí:

- zájmy a schopnosti politiků a byrokracie,
- časová zpoždění v hospodářské politice,
- problém souvislosti politického a ekonomického cyklu, resp. nevyužití politického kapitálu.
- Slaný (2003) pak uvádí ještě:
- Vztah politiků k ekonomické teorii.

Zájmy a schopnosti politiků a byrokracie

Podle Klikové, Kotlána (2003) může mít toto vládní selhání v zásadě dvě podoby:

- politici a voliči se setkávají na politickém trhu s cílem maximalizovat svůj užitek. U politiků dochází k maximalizaci užitku, jsou-li znovu zvoleni. U byrokratů získají-li maximum výhod pro sebe. Tato maximalizace užitku vede k neproduktivním činnostem zájmových skupin a lobbyistických skupin a tedy ke ztrátě efektivnosti a tedy k odklonu politiků a byrokracie od prospěšných cílů. Toto selhání je v podstatě způsobeno rozdílnými cíli zájmových skupin,
- vládní selhání může být zapříčiněno schopnostmi politiků a byrokratů. I za předpokladu, že politici a byrokracie by nesledovala své zájmy, může dojít k selhání z důvodu jejich odborné neschopnosti.

Časová zpoždění v hospodářské politice

Časová zpoždění vznikají, jelikož se všechna hospodářsko-politická rozhodnutí odehrávají v reálném čase. Jejich příprava i vlastní realizace je na čas náročná, neboť každé rozhodnutí se sestává z několika fází, přičemž každá fáze je doprovázena určitým časovým zpožděním (Kliková, Kotlán, 2003). Selhání vlády spočívá v tom, že hospodářsko-politické opatření se může projevit v době, kdy již není potřeba.

Problém souvislosti politického a ekonomického cyklu

Pod pojmem hospodářsko-politický cyklus je označována skutečnost (přesvědčení), že vlády mají schopnost manipulovat ekonomikou tak, aby dosáhly svého znovuzvolení. Stručně je možno říci, že vláda se snaží, aby se pozitivní výsledky jejího volebního období dostavily v období, kdy se voliči rozhodují o další politické reprezentaci země (Slaný, 2003). Podle Klikové, Kotlána (2003) je vládním selháním situace, kdy se předvolební expanze odehrává v období, kdy je ekonomika v konjunktuře.

Nevyužití politického kapitálu

Podle Klikové, Kotlána (2003) má možnost nově zvolená vláda provádět nepopulární opatření bez větších politických následků a sociálních pnutí. Nevyužití této možnosti provádět potřebné institucionální změny je pak považováno za vládní selhání.

3. Kvalita veřejné správy, empirie a způsoby měření

Ve této kapitole je definována kvalita veřejné správy, samotný pojem kvalita, veřejná správa a způsoby jejího měření.

3.1 Kvalita veřejné správy

Kvalita správy včetně kvality veřejných institucí je považována za klíčový faktor dlouhodobé růstové udržitelnosti, lze ji formulovat jako realizování vhodných politik a efektivní využívání veřejných zdrojů (Kadeřábková, 2005).

3.1.1 Pojem kvalita

Význam pojmu kvalita ve veřejné správě je obtížné definovat, neboť kvalita je složitý pojem, který má mnoho definic. Samotný termín kvalita má neformální význam a je používán v různých kontextech, kde jeho význam často vyplývá ze souvislostí (Gaster, Squires, 2003). Ani autory mu není přikládán jednotný význam. Veber (2002) např. uvádí některé z definic:

- ♣ kvalita je způsobilost pro užití,
- ♣ kvalita je shoda s požadavky,
- ♣ kvalita je to, co za ni považujeme zákazník,
- ♣ kvalita je minimum ztrát, které výrobek od okamžiku své expedice společnosti způsobí.

Ve jmenovaných přístupech vystupuje zákazník jako osoba, která přijímá výrobek nebo službu. Kvalita se tedy vztahuje k výrobkům a službám, ale také zároveň i k prováděným činnostem a procesům.

Gaster, Squires (2003) uvádí, že kvalita je pro veřejný sektor téměř nepostradatelná v několika následujících bodech:

- bývá to cesta jak důsledně a vnímavě uspokojit potřeby společnosti,
- služby, vnímané jako kvalitní, zvyšují spokojenost spotřebitelů, kteří pak na oplátku poskytují organizaci jež je poskytuje větší důvěru,
- kvalitnější služby oslovují více uživatelů s nárokem na tyto služby,

- větší důvěra v poskytované služby vede spotřebitele k větší účasti na veřejném dění a více občanů se tak rozhodne, využívat svých volebních práv k ovlivnění dění ve společnosti,
- tím, že je důraz kladen na kvalitu upozorňuje veřejný sektor na efektivní využívání zdrojů.

Ani pojem „veřejná správa“ však nemá jednoznačnou definici a jeho výklad se u jednotlivých autorů liší.

3.1.2 Pojem veřejná správa

Marek (2004) vymezuje veřejnou správu jako správu věcí veřejných uskutečňovaných jako projev výkonné moci ve státě nebo jako souhrn činností, úkolů a veřejných záležitostí, které jsou zabezpečovány ve veřejném zájmu. Obdobně vidí veřejnou správu i Peková, Pilný (2002).

Halásek (2006) tvrdí, že vláda, resp. veřejná správa představuje určitou formu organizace lidské společnosti, která je budována na politickém základě a uplatňuje svoji suverenitu na daném území. Jedná se o celkovou veřejnou moc státu, národa, organizovanou pomocí ústavy a vybavenou výkonným aparátem.

Podle Hendrycha (2003) lze na samotný pojem veřejná správa nahlížet ze dvou hledisek – materiálního neboli funkčního a hlediska formálního neboli organizačního.

V materiálním pojetí je veřejná správa označována jako státní činnost, která je prováděna vedle činnosti zákonodárné a činnosti soudní. To znamená, že svým obsahem není činností zákonodárnou ani soudní.

Ve formálním pojetí je veřejnou správou míněna soustava orgánů veřejné správy, které ji provádějí v rámci své působnosti. Zde dochází k odlišení veřejné správy od zákonodárství a soudnictví, protože je určena instituce (zákonodárný orgán, správní orgán, soud) s níž je vykonávaná činnost spojena.

Veřejná správa a zákonodárství se liší tedy především v tom, že zákonodárství představuje vytváření zákonů zákonodárným orgánem a veřejnou správou se tyto zákony provádějí (Průcha, 2004).

Průcha (2004) také uvádí další a do jisté míry nejvýznamnější dělení veřejné správy, a to na státní správu a samosprávu.

Státní správa

Podle Průchy, Pomahače (2002) je státní správa vedle samosprávy nezastupitelnou součástí veřejné správy. Je to veřejná správa, která je uskutečňována státem (přímo či nepřímo zprostředkovaně územní samosprávou) a je odvozena od podstaty postavení a poslání státu a způsobů provádění státní moci. Svým charakterem je státní správa zvláštním druhem společenského řízení uskutečňovaného státem.

Velice podobnou definici státní správy uvádí Sládeček (2009), který státní správu chápe jako část veřejné správy, jejímž nositelem je stát. Stát ji vykonává buďto přímo pomocí svých orgánů a úřadů nebo nepřímo pomocí jiných subjektů, na které ji zákonem deleguje.

Státní správa je činnost státu, která v sobě nese řídicí a regulační prvky a zároveň slouží k provádění výkonné moci ve státě. Řídicí prvky, jak tvrdí Průcha (2004), se ve státní správě ukazují v dosahování cílů, kterých má být pomocí její činnosti dosaženo. Regulace je pak potřeba tam, kde je smyslem státní správy chránit a zaručit určitý zákonný stav. Žák, Gregorová (2008) vysvětlují regulaci jako kontrolu, usměrňování a řízení ekonomických aktivit soukromého sektoru státem v zájmu ekonomické efektivnosti, spravedlnosti, bezpečnosti a zdraví. Jedná se tedy o aktivitu státu, která buď zamezuje prosazování určitých nechtěných aktivit nebo povoluje či podporuje určité činnosti..

Samospráva

Kadečka (2003) definuje samosprávu, jako projev výkonné moci ve státě, která je nezávislá a nepodřízená státní správě a je prováděna samosprávnými (veřejnoprávními) korporacemi. I Průcha (2007) chápe samosprávu totožně a to jako veřejnou správu uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Sládeček (2009) chápe samosprávu jako decentralizovanou veřejnou správu. Tato decentralizace se pak projevuje tím, že tyto veřejnoprávní subjekty jsou více méně nezávislé na státu čili nejsou podřízené orgánům státní správy a stát může zasahovat do činnosti těchto samosprávných subjektů jen na základě a v mezích zákona.

Samospráva je tedy podle Koudelky (2007) nenahraditelnou složkou demokracie a je výrazem práva a schopnosti samosprávných orgánů v rámci své odpovědnosti a v zájmu obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.

Koudelka (2007), Kadečka (2003) pak člení samosprávu na územní a zájmovou samosprávu, kdy zájmová samospráva je strukturována věcně, zatímco územní samospráva je strukturována územně.

3.1.3 Kvalita ve veřejné správě

Caddy, Vintar (2002) uvádí, že není snadné zhodnotit třeba jen kvalitu výrobků a hodnocení kvality organizace nebo dokonce organizační politiky je ještě mnohem obtížnější.

Široký et al (2004) ve sborníku příspěvků 1. české národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí uvádí, že neshody v definicích pojmu kvalita jsou zapříčiněny rozdílným historickým vývojem různých oblastí a také subjektivním postojem občana. Nároky na kvalitu se tedy mění v čase a to, co je v jedné zemi považováno za kvalitní, v druhé zemi tak považováno být nemusí.

Široký et al. (2006) tvrdí, že kvalita ve veřejné správě definována jako „míra naplňování oprávněných požadavků zákazníků na požadovanou veřejnou službu nebo občanů na kvalitu života v dané obci, regionu či kraji“. Občané jsou chápáni jako zákazníci, kteří od úřadu požadují určitou službu placenou ze „svých“ daní, očekávají, že tato služba bude vyřízena rychle, bez velké zátěže a veřejné služby jako služby poskytovány ve veřejném zájmu.

Kvalita veřejné správy je i hlavním tématem pravidelného setkávání státních tajemníků (náměstků ministra) a generálních ředitelů členských států Evropské unie se zodpovědností za veřejnou správu, stejně jako pracovních skupin, které byly z jejich podnětu založeny. V roce 2000 se v Lisabonu konala 1. konference Evropské unie o kvalitě ve veřejné správě. Zatím poslední 6. konference kvality v rámci Evropské Unie se konala v roce 2011 v polské Varšavě. Ústřední téma konference s mottem dělat správně věci správně bylo soustředěno na otázky kvality a řízení veřejného sektoru (Honus et al 2004).

V České Republice se pravidelně koná národní konference kvality ve veřejné správě v pověření Ministerstva vnitra, ve spolupráci s Radou kvality ČR a příslušným krajem či městem. Cílem národních konferencí je setkávání odborníků z oblasti kvality, předávání zkušeností a dobrých praxí při zavádění kvality ve veřejné správě.

Každá země je tedy spravována prostřednictvím zmíněné veřejné správy a kvalita této veřejné správy je zároveň jistým typem institucionální kvality – kvality vládních institucí (Kadeřábková (2005)).

3.1.4 Institucionální kvalita

Kadeřábková (2005) tvrdí, že institucionálním faktorům je v posledních letech věnována stále větší pozornost a jsou považovány za jednu z příčin rozdílů ekonomické výkonnosti mezi zeměmi. Rozšiřují tak spektrum proměnných, které se pokoušejí vysvětlit dosahovaná dlouhodobá tempa růstu a především přetrvávající rozdíly mezi vyspělými a méně rozvinutými ekonomikami.

Vymětal (2005) chápe institucionální kvalitu jako snahu o uspořádání, které co nejlépe zabezpečí růst a konkurenceschopnost domácí ekonomiky. Pokud je domácí ekonomika porovnávána s ostatními státy je základním přístupem v této souvislosti hledání odpovědi na otázky:

- jaká je míra tlaku vlády (a její efektivnost) na změny institucionálního a organizačního uspořádání,
- jaká je akceptace obyvatel (voličů) na změny v institucionálním a organizačním uspořádání,
- jaká je role vnitřní konkurence (stínové vlády, byrokracie).

Žák et al (2011) uvádí, že vývoj ekonomické teorie, vycházející zejména z neoklasické teorie, se v současné době dostává do stále větších problémů při snaze vysvětlit probíhající změny ve společnosti. Jednou z hlavních příčin je jistá uzavřenost hlavního směru ekonomické teorie, která jakoby nebere v úvahu dynamický vývoj ostatních společensko-vědních disciplín. Jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, konkrétní tvorba hospodářské politiky vyžaduje nejen kvalitní znalosti ekonomické teorie, ale i znalost ostatních hledisek, které mohou ovlivnit chování jednotlivých subjektů, a tím výslednou podobu politik i trhů. Teoretické modely hlavního proudu se totiž nesoustředí na problematiku rozhodování o výběru konkrétních politik, neanalyzují vlivy na tyto rozhodovací procesy, neřeší motivy, které vedou ke konkrétnímu jednání subjektů. A právě tyto institucionální faktory významně ovlivňují výslednou podobu společenské praxe.

V průběhu konce 20. století se začaly v rámci ekonomie formovat teorie stojící mimo hlavní proud – zejména přístupy tzv. nové institucionální ekonomie, přístup teorie veřejné volby, nové politické ekonomie apod., které se zabývají mj. aplikací ekonomické teorie na analýzu „netržního“ rozhodování, zkoumáním vývoje a vlivu politických systémů na vývoj společnosti, pojmenováním zájmů a hledáním mechanismů jejich prosazování (Kliková, Kotlán, 2003). Nová institucionální ekonomie hledá příčiny odlišného vývoje zemí se stejnými výchozími podmínkami, používá historických a komparativních přístupů, snaží se začlenit do svého pohledu právě dříve opomíjené přístupy a pohledy stojící mimo hlavní proud ekonomické teorie a je to právě komparativní ekonomie, která pro srovnávání institucionálního rámce jednotlivých ekonomik využívá stále více a více neustále se rozšiřující nabídku ukazatelů institucionální kvality. Měření institucionální kvality je tak v poslední době věnována značná pozornost. Kvalitní instituce totiž také napomáhají formování nejen hospodářské politiky v celé její šíři, ale působí i na hodnoty, morálku, občanskou společnost v dané zemi (Žák et al, 2011).

3.2 Empirie v oblasti kvality veřejné správy

Mnohé studie prokázaly, že kvalita institucí je zásadní pro hospodářský a sociální vývoj. Například, již Adam Smith (2001) uvádí, že institucionální kvalita je důležitým předpokladem pro vzájemně prospěšné výměny, které podporují specializace, inovace a hospodářský růst. Tyto faktory pak vedou k ziskům z obchodu.

Novější empirické studie poukazují na to, že kvalita institucí je spjata s vyšším hospodářským růstem, vyšší úrovní příjmů (Lee a Kim, 2008, Barro 1999) a vede ke zlepšení lidského kapitálu u populace. V zemi s vyšší institucionální kvalitou jsou také vyšší veřejné a soukromé investice (Rodrik, 2002) a dochází zde k menší příjmové nerovnosti a lepšímu finančnímu vývoji (Beck 2001, Levine 2001). Lee a Kim (2008) například uvádí, že nové politické proměnné jakož to technologie, terciární vzdělávání či kvalita institucí jsou důležité pro dlouhodobý ekonomický růst. Ale zatímco sekundární vzdělávání a kvalita institucí má větší význam pro růst zemí s nižšími příjmy, tak pro růst zemí se středními a vyššími příjmy je důležitější technologie a vzdělávání vysokoškolské.

Kvalitní instituce a vláda (státní správa) je jedna ze základních věcí, ovlivňující ekonomický růst a úroveň příjmů v dané zemi. Kvalitní veřejná správa může mít na zmíněný

ekonomický růst a příjmy přímý nebo nepřímý vliv. Trebbi (2002), Aron (2000) například uvádí, že mohou pomoci snížit transakční náklady, které jsou mnohem vyšší, jestliže ekonomické subjekty plně nedůvěřují právnímu systému v daném státě. V důsledku této nedůvěry jsou pak obvykle hospodářské subjekty v provozu v menším rozsahu, používají levnější, méně účinnější technologie a vyrábějí tak menší počet produktů s menší schopností konkurovat na trhu. Mohou dokonce sklouznout do stínové ekonomiky a spoléhat na úplatkářství a korupci.

Rodrikem (2002) a Trebbim (2002), tvrdí, že institucionální kvalita může přímo ovlivnit úroveň příjmů prostřednictvím tří kanálů:

- snížení informační asymetrie (informace o tržních podmínkách, zboží a účastnících),
- kvalitní vymezení a vynutitelnost vlastnických práv,
- větší omezení činností politiků a zájmových skupin

Ale naopak také úroveň příjmů může mít dopad na instituce a správu. Více rozvinuté země budou mít pravděpodobně větší předpoklady a potřebné znalosti či prostředky pro kvalitnější instituce a řádnou veřejnou správu. (Barro, 1999).

Vláda může ovlivnit hospodářský růst a úroveň příjmu také nepřímo a to, prostřednictvím svého vlivu na ostatní rozhodující faktory, jako jsou např. obchod, investice, infrastruktura a geografie (Rodrik, 2002).

Bolaky a Freund (2004) ukázali, že kvalita regulace ovlivňuje vzájemný vztah mezi obchodem a hospodářským růstem, a že země s nadměrnou regulací nemají takový prospěch z obchodu jako země, které se nadměrné regulaci vyhýbají .

Anderson a Marcouiller (2002) tvrdí, že nekvalitní instituce fungují jako významné překážky obchodu. Zvýšení průhlednosti v obchodním prostředí prostřednictvím větší předvídatelnosti a jeho zjednodušení může být jedním ze způsobů snížení obchodních nákladů.

Sám obchod také může ovlivnit kvalitu institucí a správy podle Busse et al (2007) prostřednictvím dvou hlavních kanálů:

- hospodářské subjekty v otevřených ekonomikách se mohou poučit ze zkušeností svých obchodních partnerů a čerpat z předpisů a podmínek úspěšnějších obchodních partnerů,
- mezinárodní konkurence může donutit země zlepšit jejich institucionální a regulační prostředí, nedostatek reforem by jinak mohl donutit domácí výrobce opustit podnikání.

Kvalita institucí a politik tedy ovlivňují dlouhodobý hospodářský růst. Je to interakce mezi institucemi a organizacemi, které utváří institucionální vývoj ekonomiky.

3.3 Způsoby měření kvality veřejné správy

V současné době existuje podle Žáka (2005) celá řada přístupů a ukazatelů k hodnocení a měření kvality institucionálního prostředí, které je možno využít při charakteristice vlivu institucí na růstovou výkonnost a konkurenční schopnost ekonomiky na základě kterých je možné i srovnávat institucionální kvalitu mezi jednotlivými zeměmi.

Pro srovnání zemí mohou být použity například tyto ukazatele srovnávající efektivitu vládnutí:

- The Worldwide Governance Indicators
- The Global Competitiveness Index
- Index Of Economic Freedom

The Worldwide Governance Indicators (WGI)

The World Governance Indicators je projektem Světové banky. Světová banka (2012) na svých stránkách uvádí, že se jedná o hodnocení kvality veřejné správy v širokém mezinárodním srovnání, které provádí již od roku 1996. V jejím pojetí je veřejná správa chápána poměrně široce a to jako tradice a instituce, pomocí kterých je v zemi uplatňována moc. Podle této definice jsou zkoumány tři základní oblasti, které sledují procesy, jimiž jsou vlády vybírány, kontrolovány a obměňovány, schopnost vlády efektivně formulovat a

realizovat přiměřené politiky a stav institucí, které řídí ekonomické a sociální interakce mezi nimi, a respekt občanů k nim. Tyto základní oblasti jsou pak naplněny třemi dvojicemi ukazatelů.

Kvalita politických procesů je vyjádřena ukazatelem demokracie, který posuzuje kvalitu politických, občanských a lidských práv a mechanismu politických procesů. Tento ukazatel také odráží nezávislost médií. Ukazatel politické nestability a používání násilí odráží možnost destabilizace vládní moci a pravděpodobnost svržení ústavními prostředky nebo násilím včetně možnosti terorismu. Zároveň také ukazuje, zda změny vlády mají důsledek nejen na kontinuitu politik, ale také zda nepodkopávají schopnost občanů mírovou cestou vybírat a obměňovat vládu a politiky.

Druhá dvojice ukazatelů odráží schopnost vlády formulovat a realizovat vhodné politiky. Efektivita vlády se zabývá nejen efektivitou a kredibilitou vládních politik, ale odráží také výkonnost administrativního aparátu, jeho nezávislost na politických tlacích nebo kvalitu veřejných služeb. Ukazatel regulačního břemene ukazuje užívání základních tržně netradičních politik (cenová kontrola, nevhodná regulace bank) a zkoumá jejich dopad na domácí i zahraniční investory.

Třetí dvojice ukazuje kvalitu institucionálních interakcí. Ochota subjektů podřídit se zákonům, efektivnost a předvídatelnost soudnictví, ochrana vlastnických práv, kvalita vymáhání smluv, fungování policie či také pravděpodobnost násilné a nenásilné kriminality tvoří ukazatel právního řádu. Ukazatel kontroly korupce ukazuje do jaké míry je vnímáno, že je veřejná moc užívána k získání soukromého užitku a to jak v případě velké (politické) a malé (byrokratické) korupce, tak v případě možnosti ovlivňovat přijímané politiky a zákony označované termínem ovládnutí státu (Potůček, 2009).

Souhrnný index kvality správy, který používáme při hodnocení celkové kvality správy v jednotlivých zemích či skupinách zemí, je konstruován na základě výše zmíněných šesti ukazatelů jako aritmetický průměr. Výsledky WGI jsou pak uváděny ve dvou podobách: standardizované bodové hodnocení v rozmezí -2,5 až 2,5, a v percentilu pořadí jednotlivých zemí od 0 jako nejnižší až do 100 jako nejvyšší (Světová banka, 2012).

The Global Competitiveness Index (GCI)

GCI nebo-li Index globální konkurenceschopnosti každoročně publikuje nezávislá mezinárodní organizace Světové ekonomické fórum založená v roce 1971.

GCI je sestavován v rámci The Global Competitiveness Report a metodika výpočtu indexu je relativně složitá a postupně se vyvíjející. Tento index zachycuje makro a mikroekonomické základy národní konkurenceschopnosti, kterou Světové ekonomické fórum definuje jako soubor institucí, politik a faktorů stanovující úroveň produktivity země. Hodnotí se více než 140 zemí na stupnici od 1 do 7, kde 7 je nejlepší a 1 nejhorší skóre.

Samotné Světové ekonomické fórum (2008) na svých stránkách uvádí, že GCI je založen na 12 pilířích konkurenceschopnosti, z 12 dílčích indexů. První čtyři pilíře tvoří základní požadavky ekonomiky: instituce, infrastruktura, makroekonomická stabilita, zdravotnictví a primární vzdělávání. Dalších šest pilířů je zaměřeno na zvyšování efektivity ekonomiky: vysokoškolské vzdělávání a odborné přípravy, tržní efektivnost, efektivita trhu práce, vyspělost finančního trhu, technologická připravenost a velikost trhu. Poslední dva pilíře jsou pilíře inovací a sofistikovanosti: sofistikovanost byznysu a inovace.

Index of Economic Freedom (IEF)

IEF nebo-li Index ekonomické svobody vydává The Heritage Foundation ve spolupráci s mezinárodním zpravodajem The Wall Street Journal od roku 1995. Podle Heritage Foundation (2013) je hodnoceno 185 zemí pomocí deseti kritérií, jimiž jsou:

- podnikatelská svoboda,
- svoboda obchodu,
- fiskální svoboda,
- vládní výdaje,
- monetární svoboda,
- investiční svoboda,
- svoboda finančního trhu,
- svoboda práva a justice,
- svoboda trhu práce
- potírání korupce.

Každé kritérium je ohodnoceno procentem, maximální hodnocení je 100 % a nejnižší 0 %. Procenta těchto deseti faktorů se zprůměrují a výsledkem je již zmiňovaný index ekonomické svobody.

4. Srovnání a zhodnocení kvality veřejné správy v zemích Visegrádské skupiny

Středoevropské postkomunistické země se na počátku 90. let sdružily do volného společenství zemí pod názvem Visegrád. Maďarsko, Česká republika, Slovenská republika a Polsko, tak vystupují vně jako spolupracující celek, a přestože se nejedná po formální stránce o sdružení států typu Benelux, tak jistou váhu toto sdružení má, když rozvíjí převážně jen kulturní spolupráci a snaží se sjednocovat stanoviska, tak aby visegrádské státy vystupovaly na půdě EU v zásadních otázkách relativně jednotně (Lukášek, 2010). Každý ze států Visegrádu musel projít rozsáhlou transformací, která zasahovala všechny společenské a ekonomické segmenty. Každá ze zemí se musela v první řadě vypořádat s hospodářskými reformami, jelikož sovětský blok zaostal a jeho ekonomická struktura byla zastaralá (Kontler, 2008). Systém veřejné správy byl reformován postupně, ale do dnešních dnů se ukazuje, že právě veřejné služby, veřejná správa, státní správa i samospráva a to především v citlivých oblastech (policie, finanční správa, sociální správa) jsou ožehavým problémem.

4.1 *Veřejná správa a vybrané problémy v zemích Visegrádské skupiny*

V této části práce jsou popsány problémy, které mají s veřejnou správou jednotlivé visegrádské země, od potíží v ČR, které jsou spojeny především s neexistencí zákona o státní službě, o problémech v Polsku s těžkopádnou územně správní reformou a dvoukolejností mezi samosprávou (vojvodství) a státní správou. Na Slovensku jsou zmíněny těžkosti spojené s přechodem od mečiarismu k relativně standardním demokratickým poměrům. Závěr je ponechán specifickému příkladu Maďarska jako země, která na začátku velké ekonomické krize v roce 2008 prodělala de facto bankrot, což mělo dalekosáhlé politické dopady, kdy

došlo k opanování politické scény jednou stranou, což má své důsledky i v oblasti veřejné správy.

4.1.1 Česká republika

Solidní veřejná správa je předpokladem pro standardní život společnosti. Veřejná správa souvisí a je úzce provázána s pojmem stát, což s sebou nese nejen budování státní správy, ale i vznik samospráv (Peková, Pilný, 2002). Z tohoto hlediska je klíčem k pochopení veřejné správy 19. století, jež přineslo nástup moderny, samosprávu, moderní státní správu, konstituci a vytváření společnosti, která dospěla až k demokracii. Habsburský stát byl sice zesměšňován, ale z hlediska veřejné správy se ukázalo, že toto soustátí vytvořilo systém, z něhož nástupnické státy těží do dnešních dnů (Kubát, 2004). První a druhá československá republika vycházely také z těchto tradic. Komunisté se svým modelem postátněných národních výborů sice samosprávu zničili, ale záhy po listopadu bylo obnovení nezávislé místní, městské i krajské samosprávy jedním z prvků, po nichž se volalo nejvíce. Nové pojetí vztahu stát a občan, nový pohled na zásahy státu do běžných aktivit lidí to byly hesla roku 1989 (Halásková, 2006).

Hendrych (2003) vymezuje státní moc jako veřejnou moc, kterou disponuje stát prostřednictvím zvláštního aparátu. V tzv. negativní rovině veřejnou správu vykonávanou státem označuje jako státní činnost, kterou stát vykonává vedle zákonodárství a soudnictví. Veřejnou mocí přitom autor rozumí státem svěřenou moc v příslušném rozsahu subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí. V praxi se zpravidla jedná o subjekty územní samosprávy, kteří vykonávají specifickou formu správy státu. V podstatě je od státní moci odvozena a nemůže s ní být tudíž v rozporu. Takovéto vymezení státu a nestátní oblasti poté postavilo před novou polistopadovou politickou třídou obrovské transformační úkoly.

V úvodu bylo zmíněno, že v prvních letech po pádu železné opony byl kladen hlavní důraz na ekonomickou transformaci. Jakoby uvažování politiků nadále vycházelo z marxistického schématu o základně a nadstavbě a hospodářství bylo základem k přechodu ke standardní demokratické společnosti. Od druhé poloviny 90. let, částečně

i díky požadavků EU v přístupových jednáních do této organizace, začal být kladen i důraz na veřejnou správu (Lukášek, 2010). Klausova pravicová vláda nebyla nakloněna významným reformám v této oblasti, naopak levice a střed viděly v těchto reformách a to nejen územních, ale i přenášením pravomocí z centra, možnost stát modernizovat. Po roce 1998 pak bylo rychle vyhověno volání po obnově krajských samospráv. Proces decentralizace veřejné správy započal přijetím zákona č. 367/1990 Sb. o obecním zřízení, krajské zřízení bylo do praxe vedeno v roce 2000.

Z hlediska tématu veřejné správy v ČR je dle Haláskové (2006) nutno nevynechat územně správní reformy z přelomu tisíciletí, které byly startem pro další reformy veřejné správy, rozdělování pravomocí, především v oblasti školství a zdravotnictví, tedy oblastí, na něž je česká společnost velmi citlivá a jež v politickém životě silně rezonují. Vytvoření krajů a zrušení okresních úřadů, znamenalo zásadní přelom pro celou českou veřejnou správu. Na obě samosprávné úrovně (obce a města) byly přeneseny pravomoci v různých oblastech, od školství, přes silnice až po možnosti zřizovat své příspěvkové organizace a k tomu jim byly legislativně dány k dispozici zdroje odkud čerpat finanční prostředky. V život bylo uvedeno krajské zřízení a agenda okresních úřadů byla přenesena na kraje a obce.

Halásková (2006) připomíná, že zákon o obecním zřízení pověřil výkonem veřejné moci celkem 388 samosprávních obecních úřadů, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti. Prostřednictvím svěřené moci ve svém obvodu vykonávají státní správu, sociální správu a další vybrané činnosti státní správy. Od 1. ledna 2003 převzaly působnost okresních úřadů obecní úřady s rozšířenou působností. Jedná se celkem o 205 obecních úřadů s rozšířenou působností, jenž ve svém obvodu vykonávají činnosti státní správy jako např. všeobecnou vnitřní správu nebo správu dopravy.

Tyto územní reformy byly předpokladem pro změny i v dalších agendách, pozměnila se síla jednotlivých orgánů veřejné moci. Základní zásadou bylo to, že stát přenášel část výkonu státní správy na samosprávné korporace a to, že se měl výkon státní správy přenést blíže občanovi, když samospráva měla být zcela nezávislá. Centrum se tak zbavilo části svých

pravomocí a česká veřejná správa byla decentralizovaná, což je koneckonců jeden ze základních znaků demokratického života (Kubát, 2004).

Decentralizace státní správy, posílení samosprávy, proměna pravomocí, působnosti a příslušnosti jednotlivých orgánů, byla posílením vnitřní síly státu a vylepšila činnost veřejné správy. Co naopak bylo a je velkou chybou a stát oslabuje, tím je neúčinnost (ač je platný) zákona o státní službě. Služební zákon neboli zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) je právním předpisem, který měl definitivně upravit poměry některých zaměstnanců ve veřejné správě. Tyto poměry měly být upraveny především státním zaměstnancům na klíčových úředních pozicích a významnou součástí zákona byla i definitiva (Halásková, 2012). Přestože byl zákon přijat, stal se platnou součástí českého řádu, tak do dnešních dnů nenabyl účinnosti. Ukazuje se, že nestabilita státní správy na středních a vyšších stupních vede k nebyvalé obměně úřednického aparátu a tím ke snižování profesionality a kvality veřejné správy, která je tak slabým článkem a oslabuje výkonnost celého státu. Právě neustálé odsouvání účinnosti služebního zákona může být považováno za jedno z největších vládních selhání na poli veřejné správy v ČR.

4.1.2 Slovenská republika

Slovensko má díky společnému státu, politickým, kulturním a ekonomickým tradicím obdobné problémy s veřejnou správou jako ČR. Specifikem Slovenska byla mečiarovská éra a maximální politizace veřejné správy, která překonala tehdejší stav v ČR. Od roku (1998) 2002 pak nastala postupná obnova státní správy i samosprávy (Potůček, 2010). Především státní správa musela prodělat demečiarizaci, což ovšem neznamená, že byla vytvořena nezávislá, na politických tlacích odvislá úřední vrstva. Na samosprávné úrovni jsou taktéž problémy s politizací a napojením volených samosprávných struktur na úřednické posty. Klientelismus a korupce jsou běžnou součástí veřejné správy na Slovensku. Je nutno říci, že situace se od dob Mečiara zlepšila alespoň v tom, že mafiánské praktiky a doslova prorůstání mafie do státní správy nenabýlo tak kriminálních rozměrů, i když korupční aféry spojené především s vládou Mikuláše Dzurindy v letech 2002-2006 vedly k částečnému návratu HZDS, ale v této době již na Slovensku vládla nová politická hvězda jménem Směr (Kopeček, 2006).

Kopeček (2006) k tomuto období uvádí, že v roce 2006 Směr ve vládním kabinetu obsadil jedenáct ministerských postů ze šestnácti. Další místa patřila SNS (tři ministerská křesla) a HZDS (dvě ministerská křesla). Přitom Ján Slota ani Vladimír Mečiar se nezúčastnili. Směr tedy obsadil všechny důležité resorty včetně předsednictví parlamentu. Tím získal mimořádně silné mocenské postavení. Od roku 1998 byl takto privilegovaným politickým subjektem jako jediný. Bohužel nové složení vlády neušlo ostré kritice politiků. Mnoho domácích a zahraničních politiků nemohlo přijmout účast nacionalistické SNS a minulostí zatížené HZDS ve vládě. Kritiky vyústily na podzim 2006 tím, že Strana evropských socialistů (PES) dočasně pozastavila Směru členství.

Dopad na slovenskou veřejnou správu byla takový, že SNS a HZDS se snažily obsazovat své koaličně vymezené pašaliky, nicméně hlavní slovo, na samosprávné i státní úrovni již měl Směr (Lupták, 2008). V letech 2010-2013 byl sice Směr vyřachován z vlády, ale od jara tohoto roku je jeho dominance a vliv na veřejnou správu již absolutní. Směr opanoval vše nalevo od středu. Předseda strany Robert Fico se po celou předvolební kampaň držel předvolebního zaměření strany, které vyjadřovalo stanovisko, že bez stability vlády není možné zvládat současné turbulentní prostředí. Dále připomínal, že si Slovensko nemůže dovolit nestabilní vládní koalici, jelikož by tím doplatili všichni občané Slovenské republiky.

Výsledky voleb z jara 2013 pak mají na slovenskou veřejnou správu ten dopad, že Směr se nemusí dělit o „kořist“ s ostatními koaličními a partnery a opozice, která je sama pošpiněna korupcí (aféra Gorila) nemůže proti Směru důvěryhodně protestovat. Jaký to má a především bude mít dopad na slovenskou veřejnou správu je nasnadě. Směr si na dlouhou dobu dopředu založí své mocenské pozice ve veřejné správě, a i když nebude vládní stranou, bude mít své pozice pojištěny. Za hlavním slovenským vládním selháním ve vztahu k veřejné správě, může být považováno, podobně jako v České republice její politizace, oslabování klíčových úřednických míst spřízněnými lidmi a vytváření veřejné správy, jež tvoří úzce vymezena skupina osob. Profesionální a odborná veřejná správa je na Slovensku stále nedostižným snem a to přesto, že na Slovensku je již od roku 2001 účinný služební zákon (zákon č. 312/2001 z. z.).

4.1.3 Maďarsko

Kontler (2008) tvrdí, že Maďarsko je současný největší politický problém střední Evropy. Tato země se ocitla na prahu roku 1990 v relativně nejkomfortnější pozici. Mělo již solidně rozjeté drobné soukromé hospodaření, její zemědělský sektor byl rozvinutý, mělo dobré kontakty na Západě a problémem se jevil jen zahraniční dluh. Také vnitřní struktura země a veřejná správa byla relativně slušná, jelikož kádárovské Maďarsko bylo ze států východního bloku nejlépe spravovaným státem. Po čase se ale ukázalo, že pod pozlacenou pokličkou je několik problémů. Jedním z nich je korupce, klientelismus, kterým je prolezlá celá veřejná správa, což pramení z doby nedostatkové ekonomiky a vše to bylo navíc podpořeno privatizací, která ovšem v Maďarsku, na rozdíl od ČR, probíhala formou přímých prodejů zahraničním zájemcům. Tutlaným problémem bylo i nestrávení Trianonu⁷ a vztah Budapeště k zahraničním Maďarům. Na politické scéně se záhy utvořily dvě podobně silné politické strany, a to socialisté a pravice v podobě Fidesz a Maďarského demokratického fóra, což bylo vyvažováno liberály, kteří se ale více přikláněli doleva (Hrdličková, 2008). Zásadní zlom přišel pro tuto zemi v roce 2008, kdy velká ekonomická krize de facto přivedla Maďarsko k bankrotu a k absolutní moci přivedla stranu Fidesz, charismatického vlastence a konzervativního vůdce Viktora Orbána. Od tohoto data se odvíjí v Maďarsku zápas o vnitřní, ale i zahraniční směřování této země. Ten počíná novelizací ústavy, která je pod kritikou Evropské komise, růstem nacionalismu, xenofobie a nárůstem obliby postnacistické strany Jobbik (Halásková, 2012). Jaké má tohle vše dopady na veřejnou správu?

Jistou výhodou a záchranou pro dnešní Maďarsko je, že zákon o státní službě byl přijat již v roce 1992. Halásková (2009) v této souvislosti hovoří o režimu zákona, kdy jsou všichni civilními státními zaměstnanci a nikoliv zaměstnanci ve veřejných službách (jako např. ve školství). Ozbrojené složky a zaměstnanci místní samosprávy

⁷ Trianonská mírová smlouva po první světové válce rozdělila Uherské království, Maďaři ztratili 2/3 svého historického území. Jedná se do dnešních dnů o národní trauma.

podléhají zvláštním zákonům. Jmenování do státní služby se vyznačuje vykonáním základní zkoušky (nejpozději do tří let od nástupu) a jeho trvání je na dobu neurčitou. Ukládá povinnost účastnit se školení. Zákon zároveň pamatuje na případy, kdy si zaměstnanec na školení sám přispívá. Dále stanoví politickou nestrannost státních zaměstnanců. Současně však nezakazuje členství v politické straně. Pamatuje i na Kodex chování státního zaměstnance, který stanoví minimální standardy a principy chování.

Z výše uvedeného vyplývá, že služební zákon není sice personálně univerzální, ale je zde klauzule o neurčitosti, což dohromady s ostatními normami dává úředníkům v Maďarsku přece jen jistou obrannou hráz proti vlivu politiky. Orbánova vláda, která má absolutní většinu hlasů v parlamentu, může ovšem měnit nejen ústavu ale samozřejmě i běžné zákony, nelze proto vyloučit, že tlak na státní zaměstnance a průnik do samospráv ze strany Fideszu a nepřímo o Jobbiku může pokračovat (Potůček, 2010).

Za největší vládní selhání, které vede až k dnešnímu žalostnému a nebezpečnému stavu maďarské společnosti a státu, může být považováno totální prostoupení korupcí, na čemž má největší podíl socialistická strana. Právě korupce a následná ekonomická krize připravila půdu pro absolutní nástup Fideszu. Klasik říká, že moc korumpuje a absolutní moc korumpuje absolutně, právě absolutní moc Fideszu je dnes rizikem pro nezávislost a relativní stabilitu maďarské veřejné správy, která je jako jedna z posledních ne zcela v rukách Orbánovy strany.

4.1.4 Polsko

Ze států Visegrádu je Polsko zemí s největší rozlohou a nejvyšším počtem obyvatel. Nejde o stát malý, ale stát větší než střední velikosti (myšleno v poměrech Evropy), což jej předurčuje k tomu, že má mocné ambice. Celkem logicky je Polsko i neformální hlavou V4. Polsko bylo na počátku 90. let v těžké ekonomické i společenské krizi, ale na rozdíl od Maďarska jej rok 2008 zastihl v relativně dobré kondici, ekonomické i politického systému (Lukášek, 2010). Současný politický stav v Polsku je dán silnou pozicí pravicově liberální Občanské platformy a silnou pozicí opoziční silně konzervativní strany Právo i spravedlnost Jaroslawa Kaczynského. Na polském

stranickém systému je poněkud zvláštní to, že zde chybí silná levicová strana (SLD se díky korupci marginalizoval, podobně jako socialisté v Maďarsku), nicméně Občanská platforma je dynamickou, moderní a proevropskou liberální stranou, což činí z Polska, v rámci Visegrádu, vnitropoliticky nejzdravější stát.

Polsko je územně velký stát. Pro jeho vnitřní stabilitu a struktura je tak důležité územně správní uspořádání. Hlavním článkem územního členění jsou vojvodství, pod nimiž jsou okresy (powiaty) a obce (gminy). Vojvodství mají poměrně silné pravomoci, mají volený parlament, v jehož čele stojí maršálek. Územní správa je v Polsku smíšená. Tedy samosprávné orgány vykonávají některé úkony státní správy v přenesené působnosti stejně jako v ČR (Kubát, 2006).

Podle Haláskové (2012) je z pohledu úředníka státní služba nepolitická a profesionální, založená na kariérovém systému. Reforma státní služby přinesla v roce 1996 zákon o státní službě, který byl v červenci 1998 nahrazen novým služebním zákonem. Tento zákon však neřeší všechny právní poměry státních zaměstnanců. Na druhou stranu umožňuje volné přijímání do vyšších pozic, stanoví minimální standardy a chování státního zaměstnance. Nelze jej ale řadit k etického kodexu. V Polsku jsou státní zaměstnanci rozděleni do 4 kategorií (A, B, S a C). Podmínkou zařazení do určité kategorie je dokončené univerzitní vzdělání a pětiletá praxe. Výjimku tvoří kategorie C, která vyžaduje dokončené univerzitní vzdělání a sedmiletou praxi. Zákon upravuje práva a povinnosti civilních zaměstnanců a zaměstnanců místní samosprávy, kteří splňují zákonem stanovené předpoklady. Netýká se však příslušníků ozbrojených složek (např. policie nebo celní služby). Mezi povinnosti státního zaměstnance patří např. účast na školení.

Ač se Polsko z dnešních států Visegrádu jeví jako země v relativně nejlepším stavu, tak popisné znaky jeho veřejné správy jsou obdobné. Největší potíží je klientelismus a korupce a navázání politických stran a jejich satelitů z podnikatelského světa na výnosné či důležité správní a samosprávné místa. Vnější veselejší stav polské veřejné správy je dán poměrně schopnou vládou Donalda Tuska a jeho Občanské platformy. Ale je pravděpodobné, že se víceméně jedná jen o potěmkinovskou fasádu a veřejná správa bude v podobném stavu jako u ostatních států V4.

4.2 Světové ukazatele vládnutí v zemích Visegrádské skupiny

Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, The Worldwide Governance Indicators (WGI) nebo-li Světové ukazatele vládnutí porovnávají efektivitu vládního sektoru. Tyto ukazatele zachycují šest hlavních rozměrů vládnutí (svobodu a odpovědnost, politickou stabilitu a absenci násilí, efektivitu vlády, kvalitu regulace, právní stát a kontrola korupce). Slouží k měření kvality vládnutí ve více než 200 zemích na základě téměř 40 datových zdrojů produkováných více než 30 organizacemi na celém světě od roku 1996. Výsledky WGI jsou uváděny ve dvou podobách: jako standardizované bodové hodnocení (v rozmezí -2,5 až 2,5), a v percentilu pořadí jednotlivých zemí od 0 (nejnižší) až 100 (nejvyšší).

4.2.1 Česká republika

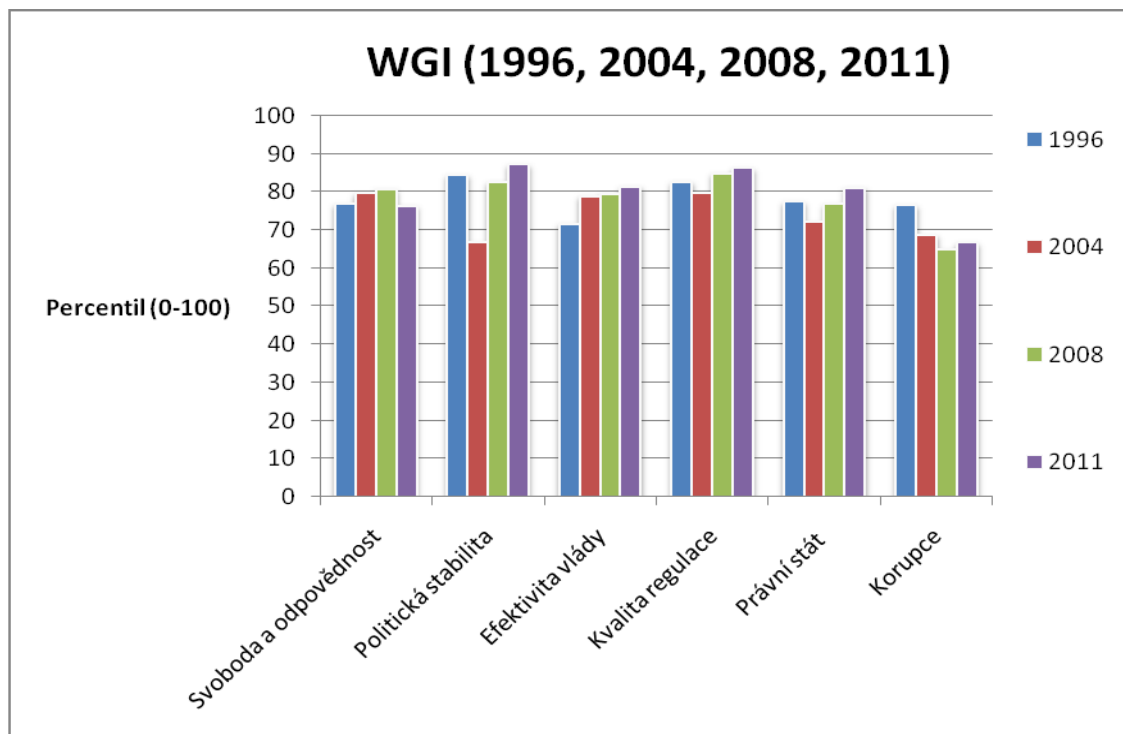
V následujícím grafickém vyjádření (Graf 4.2.1.1) lze vidět hodnocení jednotlivých oblastí veřejné správy v ČR v letech 1996, 2004, 2008 a 2011.

Nejproblémovější oblastí českých ukazatelů vládnutí je korupce. Z grafu je patrné, že se hodnocení korupce od roku 1996 stále zhoršovalo a až v roce 2011 došlo k mírnému zlepšení. V roce 1996 dosahoval tento ukazatel percentilu 76,6, v roce 2004, tedy při vstupu do EU hodnoty 68,8, v roce 2008 při začátku Světová hospodářská krize hodnoty percentilu 65. Při posledním měření v roce 2011 nastalo zlepšení a percentil dosahuje hodnoty 66,8.

Viditelný pokles ukazatelů politické stability (percentil 66,8) a právního státu (percentil 72,2) v roce 2004 je pravděpodobně způsoben politickou krizí a podáním demise premiéra Vladimíra Špidly. Od roku 2004 mají však tyto ukazatele růstovou tendenci. Pokles regulační kvality v roce 2004 může být způsoben odkládáním sociálně nepříjemných, ale potřebných reforem. Naopak značný nárůst v následujícím období může být způsoben úspěšnými privatizacemi státních podílů.

I zde je vidno, že nízká úroveň kvality právního řádu a kontroly korupce je hlavním problémem kvality veřejné správy v ČR a poukazuje, že i dnes je stále silná provázanost mezi trhem a státem, složité právní procesy a netransparentní regulace rozšiřují prostor pro korupční jednání.

Graf 4.2.1.1: Ukazatele vládnutí v ČR, 1996, 2004, 2008, 2011



Zdroj: World Bank (2013), vlastní zpracování

4.2.2 Slovenská republika

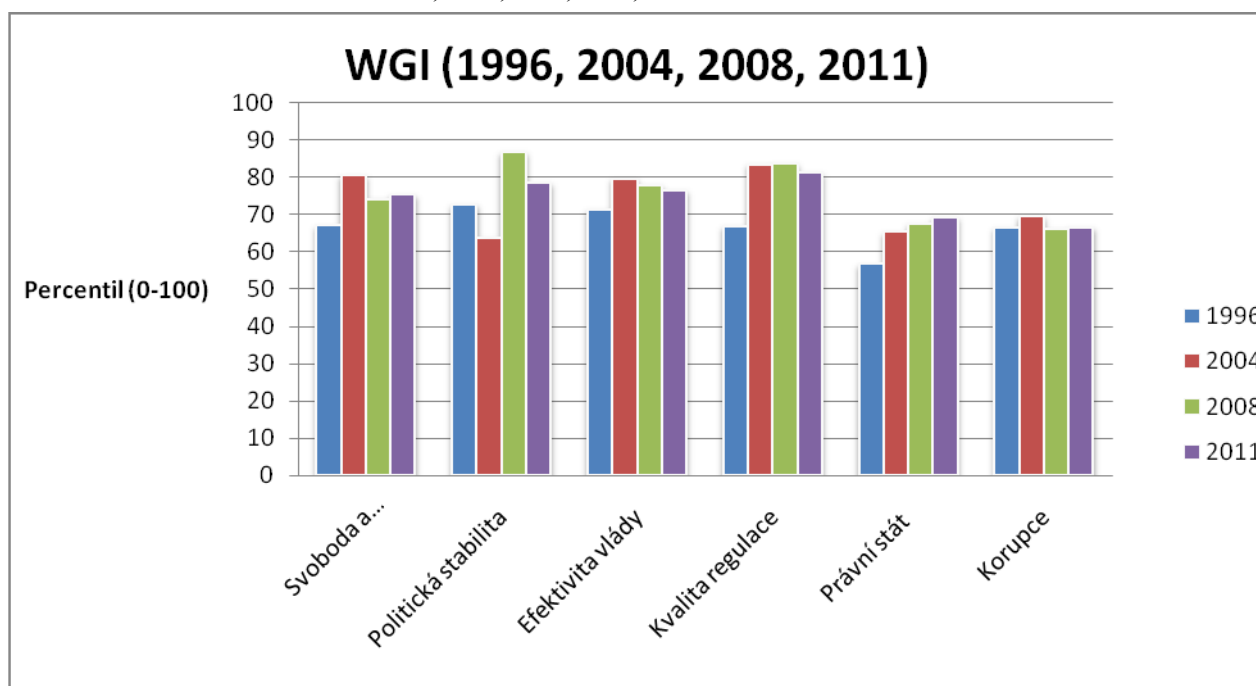
V následujícím grafickém vyjádření (Graf 4.2.2.1) lze vidět hodnocení jednotlivých oblastí veřejné správy v SR v letech 1996, 2004, 2008 a 2011. Nejproblémovější oblastí je opět ukazatel korupce. Z grafu (Graf 4.2.2.1) lze vyčíst, že se hodnocení korupce v roce 2004 zlepšilo (percentil 69,3), ale v následujících letech dochází opět k zhoršení a v roce 2011 (percentil 66,4) se ukazatel korupce vrací na téměř stejnou hodnotu jako v roce 1996 (percentil 66,3).

Nízké hodnocení má také ukazatel právní stát, lze ale vysledovat růstovou tendenci - rok 1996 percentil 56,5, nyní 69.

Za propadem ukazatele politické stability v roce 2004 na percentil 63,5 zřejmě může politická krize. V poslední fázi přistupování k EU se původně solidně většinová vláda Mikoláše Dzurindy stala vládou menšinovou. V roce 2011 byl percentil 78,3.

Ukazatelé efektivita vlády a kvalita regulace naopak v roce 2004 měli hodnocení nejvyšší (percentil 79,5 a 83,3) a v následujících letech dochází k poklesu. V roce 2011 efektivita vlády hodnocena percentilem 76,3, kvalita regulace percentilem 81.

Graf 4.2.2.1: Ukazatele vládnutí v SR, 1996, 2004, 2008, 2011

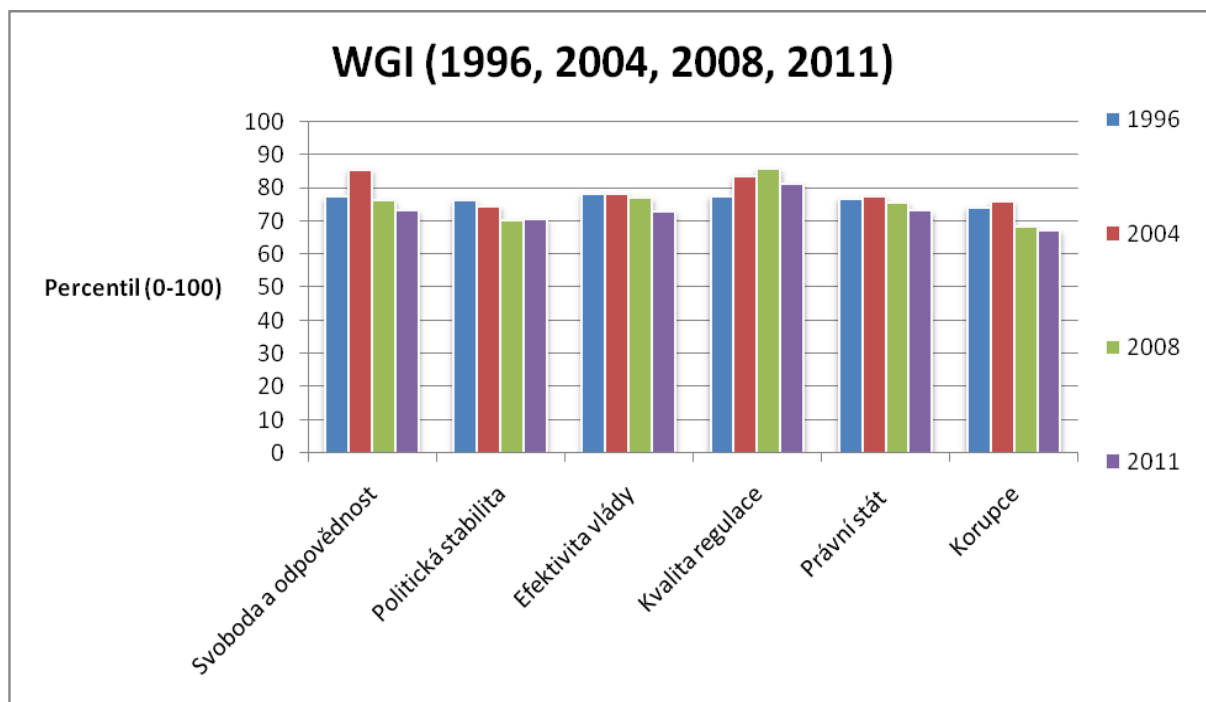


Zdroj: World Bank (2013), vlastní zpracování

4.2.3 Maďarsko

V následujícím grafickém vyjádření (Graf 4.2.3.1) lze vidět hodnocení jednotlivých oblastí veřejné správy v Maďarsku v letech 1996, 2004, 2008 a 2011.

Graf 4.2.3.1: Ukazatele vládnutí v Maďarsku, 1996, 2004, 2008, 2011



Zdroj: World Bank (2013), vlastní zpracování

Z grafu (Graf 4.2.3.1) je patrné, že téměř u všech ukazatelů jsou hodnoty percentilu v roce 1996 vyšší než v roce 2011. V roce 2011 má nejnižší percentil 67,3 ukazatel korupce, ukazatel právního státu - percentil 73,2, ukazatel efektivity vlády – percentil 73 a ukazatel svobody a odpovědnosti 73,2.

Maďarsko bylo z hlediska potenciálu považováno za jedničku mezi zeměmi Visegrádské skupiny. Tento potenciál však země nevyužila, neboť nebyly provedeny potřebné reformy. Docházelo ke snižování hospodářského růstu a za vlády socialistů k navyšování výdajů státního rozpočtu, rozpočtového deficitu i státního dluhu. Za této situace zasáhla Maďarsko v roce 2008 silně světová finanční a ekonomická krize a přidala se i krize politická.

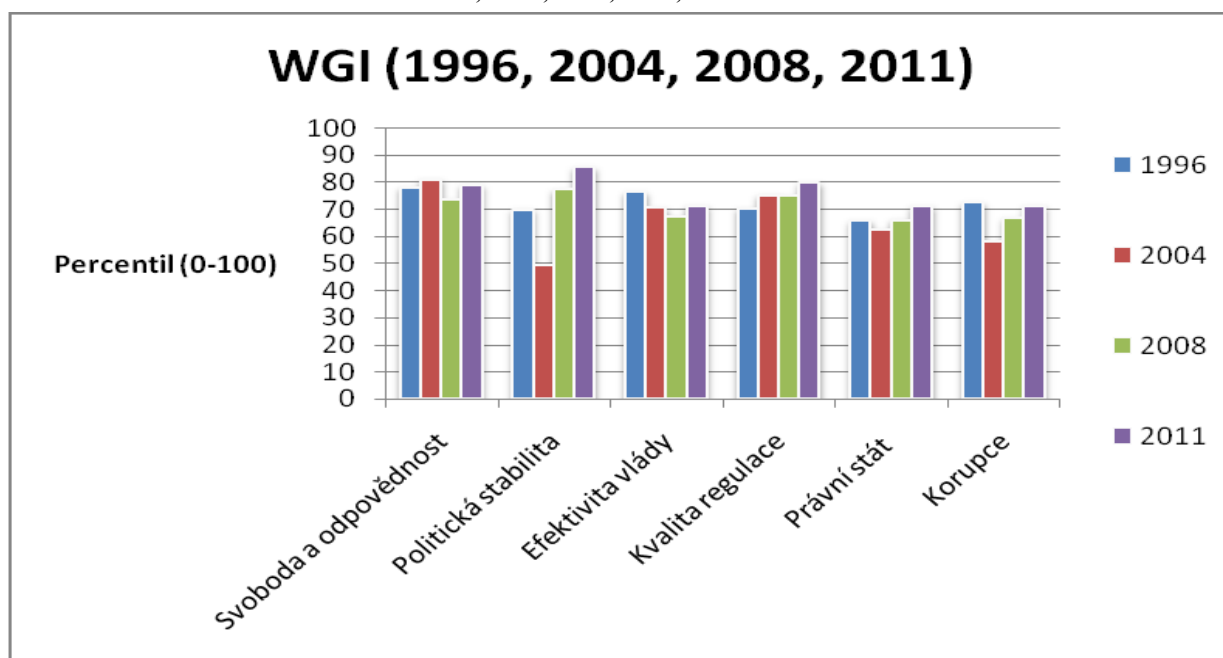
Toto všechno mělo dopad na ukazatele vládnutí v letech 2008 a 2011.

4.2.4 Polsko

V následujícím grafickém vyjádření (Graf 4.2.4.1) lze vidět hodnocení jednotlivých oblastí veřejné správy v Polsku v letech 1996, 2004, 2008 a 2011.

Nejnižší percentil má převažně většina ukazatelů v roce 2004. Ukazatel politické stability dosáhl pouze percentilu 49,5 a ukazatel korupce hodnoty percentilu 58,5. Hodnotu percentilu politické stability a ukazatele korupce zřejmě ovlivnila politická krize, kterou odstartovala korupční aféra státního kolosu PKN Orlen⁸ a zhroucení vlády krátce po vstupu do EU. U všech ukazatelů dochází v letech 2008, 2011 k zlepšení hodnoty percentilu.

Graf 4.2.4.1: Ukazatele vládnutí v Polsku, 1996, 2004, 2008, 2011



Zdroj: World bank (2013), vlastní zpracování

⁸ Korupce při privatizaci Unipetrolu. V pozadí prodeje stála firma Agrofert, který Unipetrol dva roky předtím od Zemanova kabinetu privatizoval, ale pro údajně příliš vysokou cenu od privatizace po roce upustil. Při druhé privatizaci se PKN Orlen dohodl s Agrofertem, že mu za pomoc v případě vítězství prodá z Unipetrolu podíl. Tento slib ale Orlen nedodržel.

5. Závěr

Cílem této bakalářské práce bylo posouzení a srovnání kvality veřejné správy a vládních selhání v zemích Visegrádské skupiny. Je zde snaha zachytit a rámcově zanalyzovat vládní politiky a vládní selhání a to na úrovni veřejné správy. Práce se skládá z teoretické části i příkladové studie, přičemž teoretická část má dokumentovat souvztažnost veřejných politik a vládních politik s ekonomikou. Příkladová studie naopak dokresluje jaký význam pro fungování a stabilitu státu má kvalitní a fungující veřejná správa. Je zde snaha zachytit základní momenty veřejné správy ve středoevropských státech a zachytit jejich propojení s politikou.

Jak v teoretické, tak i v případové části, jsou dané informace zasazeny do historického kontextu, je vyzdvihnuta důležitost postavy J. M. Keynesa pro formování veřejných politik a poukázáno na základě vývoje postkomunistických států, že veřejná správa není žádnou popelkou, ač se její reforma oproti reformám ekonomickým opozdila. Tato bakalářská práce také upozorňuje na jednotlivé rozdíly mezi státy Visegrádské skupiny, ukazuje rizika, která jsou spojená s politickou nestabilitou mající významný vliv na stabilitu a profesionalitu veřejné správy. Současné turbulence v Maďarsku, ale i korupční kauzy na Slovensku, Polsku a v ČR ukazují, že veřejná správa a její rozklad je citlivým bodem postkomunistických středoevropských států. Přestože pouze Česká republika jako jediný stát V4 nemá účinný zákon o státní službě, je vidno, že ani on není všelékem, nicméně v krizových situacích může být obranou hrází v momentě, kdy se stát hroutí pod kumulovanou politickou a ekonomickou krizí.

Z hlediska literatury byl brán hlavní důraz na práce Josepha Stiglitze, Christiany Klikové, Igora Kotlána či Antonína Slaného. V případové části jsou využity práce historiků, jelikož historický kontext je pro pochopení veřejné správy základní

Analýza vládních selhání a vůbec analýza veřejných politik a jejich dokladování na reálných příkladech je sama o sobě důležitou badatelskou oblastí. Stále zřetelněji se ukazuje, že nekvalita veřejné správy a nevhodné vládní zásahy mají dopad na celou společnost. Veřejná správa, veřejné služby, výkon státní správy a samosprávy, to je totiž základ výkonu

státu vůbec. Občan dnes již neočekává, že státy budou plnit roli ve veřejné oblasti především v oblasti armády, ale naopak čekají kvalitní sociální infrastrukturu, školství, zdravotnictví, nepřiliš početnou, ale schopnou a relativně výkonnou státní správu. Jestliže se ještě před dvaceti léty zdálo, že předpokladem k transformaci společnosti, přechodu k demokracii apod., je změna vlastnických vztahů, obnovení politických stran a zavedení svobodných voleb, tak dnes se ukazuje, že je to málo. Veřejná správa a veřejné služby totiž ukazují kvalitu státu a jeho schopnost nikoliv naplňovat, ale dotvářet paletu možností pro své občany, tak aby si mohli vybrat a naplnit své potřeby. Veřejná správa tedy není žádnou mocenskou a vrchnostenskou složkou státní moci, ale de facto servisní strukturou pro občany, její kvalitní fungování je pak nezbytnou složkou moderního a demokratického státu.

Zanedbávání veřejné správy je z hlediska vládní politiky zásadní chybou, která má v dlouhodobém časovém horizontu záporné následky. Středoevropské postkomunistické státy mají v této oblasti co dohánět.

Seznam použité literatury

CADDY, Joanne and Mirko VINTAR, eds. *Building Better Quality Administration for the Public: Case Studies from Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee, 2004. 236 s. ISBN 80-89013-07-4.

CAPLAN, Bryan Douglas. *Mýtus racionálního voliče: proč v demokracii vítězí špatná politika*. Praha: Lidové noviny, 2010. 388 s. ISBN 9788074220562.

DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha: C.H.Beck, 2008. 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1.

FRIEDMAN, Milton. *Kapitalismus a svoboda*. Praha: Liberální institut, 1993. 183 s. ISBN 80-85787-33-4.

GASTER, Lucy and Amanda SQUIRES. *Providing Quality in the Public Sector*. Philadelphia: Open University Press, 2003. 292 pg. ISBN 0-335-20955.

GREGOROVÁ, Lenka a Milan ŽÁK. *Byrokratická bariéra kvality regulace*. Politická ekonomie. 2008. roč. 56, č. 2. s. 228. ISSN 0032-3233.

HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TUO, 2012. 198 s. ISBN 978-80-2482-808-4.

HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa v Evropské unii*. Opava: Optys, 2009. 181 s. ISBN 978-80-85819-77-9.

HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa v České republice a zemích EU*. Ostrava: VŠB-TUO, 2006. 177 s. ISBN 80-248-1266-5.

HAYEK, Friedrich August von. *Cesta do otroctví*. Brno: Barrister & Principal, 2004. 215 s. ISBN 80-86598-71-3.

HOBZA, Alexandr. *Evropská unie a hospodářské reformy*. Praha: C.H. Beck, 2009. 352 s. ISBN 978-80-7400-122-2.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda, teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2003. 196 s. ISBN 80-86395-86-3.

HRDLIČKOVÁ, Blanka. Maďarsko: Pravicové reformy pod taktovkou socialistů. In: CABADA, Ladislav, a kol. *Nové demokracie střední a východní Evropy: komparace politických systémů*. Praha: Oeconomica, 2008. ISBN 978-80-245-1388-1.

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4. s. 7.

KADERÁBKOVÁ, Anna a kol. *Ročenka konkurenceschopnosti České republiky 2005*. Praha: Linde nakladatelství s.r.o., 2006. 164 s. ISBN 80-86131-64-5.

KLIKOVÁ, Christiana a Igor KOTLÁN. *Hospodářská politika*. Ostrava: Institut vzdělávání Sokrates, 2003. 275 s. ISBN 80-86572-04-8.

KOLEKTIV AUTORŮ. *Management regionální a místní správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 290 s. ISBN 80-2104-141-2.

KONTLER, László. *Dějiny Maďarska*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2008. 613 s. ISBN 978-80-7106-616-3.

KOPEČEK, Lubomír. *Demokracie, diktatury a politické stranictví na Slovensku*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2006. 347 s. ISBN 80-7325-076-4.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

KUBÁT, Michal. *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 434. ISBN 80-86432-90-4.

KUBÁT, Michal. *Vývoj a proměny státního zřízení Polska ve 20. století*. Praha: Dokořán, 2006. 434. ISBN 80-7363-079-6.

KUBÍČEK, Jan. *Hospodářská politika*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 302 s. ISBN 80-86898-99-7.

LUKÁŠEK, Libor. *Visegrádská skupina a její vývoj v letech 1991-2004*. Praha: Karolinum, 2010. 168 s. ISBN 978-80-246-1859-3.

MACÁKOVÁ, Libuše. *Mikroekonomie: základní kurz*. 3. vyd. Slaný: Melandrium, 1994. 267 s. ISBN 80-901801-0-8.

MUSGRAVE, Richard A. a Peggy B. MUSGRAVE. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994. 581 s. ISBN 80-856-0376-4.

PAVELKA, Tomáš. *Makroekonomie – základní kurz*. Praha: VŠEM, 2006. 277 s. ISBN 80-86730-02-6

PEKOVÁ, Jitka a Jaroslav PILNÝ. *Veřejná správa a finance: veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2002, 441 s. ISBN 80-86395-21-9.

POTŮČEK, Martin et al. *Strategic governance and the Czech Republic*. Praha: Karolinum, 2009. 196 s. ISBN 978-80-246-1681-0.

PRŮCHA, Petr a Richard POMAHÁČ. *Lexikon, Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. 686 s. ISBN 80-7208-314-7.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 6. dopl. a akt. vyd. Brno: DOPLNĚK, 2004. 360 s. ISBN 80-7239-157-7.

ROTHBARD, Murray N. *Ekonomie státních zásahů*. Praha: Liberální institut, 2001. 443 s. ISBN 80-863-8910-3.

SAMUELSON, A. Paul and William D. NORDHAUS. *Ekonomie*. 2. vydání. Praha: Svoboda, 1995. 1011 s. ISBN 802050494X.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2009. 463 s. ISBN 978-80-7357-382.

SLANÝ, Antonín. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Praha: C. H. Beck, 2003. 380 s. EU 22. ISBN 80-7179-738-3.

SMITH, Adam. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Praha: Liberální institut, 2001. 986 s. ISBN 80-86389-15-4.

STIGLITZ, Joseph E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada Publishing, 1997. 661 s. ISBN 80-716-9454-1.

ŠIROKÝ, Jan et al. *Q1 Sborník příspěvků 1. české národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. 160 s. ISBN 80-239-4099-6.

ŠIROKÝ, Jan, POSTRÁNECKÝ, Josef a Jiří MAREK et al. *Q2 Sborník příspěvků 2. národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2005. 184 s. ISBN 80-239-6156-X.

ŠIROKÝ, Jan et al. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. 82 s. ISBN 80-239-3933-5.

ŠULC, Zdislav. *Hospodářská politika*. Praha: Consus, 1993. ISBN 80-901004-7-3.

VEBER, Jaromír a kol. *Řízení jakosti a ochrana spotřebitele*. Praha: Grada Publishing, 2002. 163 s. ISBN 80-247-0194-4.

VYMĚTAL, Petr a Milin ŽÁK. *Institute a výkonnost. Politická ekonomie*. Praha: VŠEM, 2005, ISSN 1801-2728.

WEBER, Max. *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: Oikoymenh, 1998. 354 s. ISBN 8086005488.

ŽÁK, Milan. *Hospodářská politika*. Praha: VŠEM, 2006, 210 s. ISBN 80-86730-04-2.

Internetové zdroje

THE WORLD BANK. Worldwide Governance Indicators [online]. © 2012 The World Bank Group [cit. 2013-04-13]. Dostupné z:

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>

THE WORLD BANK. All indicators for One Country [online]. © 2012 The World Bank Group [cit. 2013-07-11]. Dostupné z:

http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

THE WORLD BANK. All indicators for One Country [online].]. © 2012 The World Bank Group [cit. 2013-07-11]. Dostupné z:

http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

THE WORLD BANK. All indicators for One Country [online].]. © 2012 The World Bank Group [cit. 2013-07-11]. Dostupné z:

http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

THE WORLD BANK. All indicators for One Country [online].]. © 2012 The World Bank Group [cit. 2013-07-11]. Dostupné z:

http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

THE WORLD ECONOMIC FORUM. Global Competitiveness [online]. © 2008 World Economic Forum [cit. 2013-04-13]. Dostupné z:

<http://www.weforum.org/pdf/GCR08/Chapter%201.2.pdf>

THE HERITAGE FOUNDATION. About The Index [online]. © 2013 by The Heritage Foundation. [cit. 2013-04-13]. Dostupné z:

<http://www.heritage.org/index/about>

LEE, Keun a Byung-Yeon KIM. Both Institutions and Policies Matter but Differently for Different Income Groups of Countries: Determinants of Long-Run Economic Growth Revisited. *World Development* [online]. 2009, vol. 37, issue 3, s. 533-549 [cit. 2013-04-14]. ISSN 0305-750X. Dostupné z:

<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0305750X08002301>

RODRIK, Dani, Arvind SUBRAMANIAN a Francesco TREBBI. Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth* [online]. 2004, vol. 9, issue 2, s. 131-165 [cit. 2013-04-14]. ISSN 1573-7020. Dostupné z:

<http://link.springer.com/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85>

BOLAKY, Bineswaree and Caroline L. FREUND. Trade, Regulations, and Growth [online]. 24. 3. 2004 World Bank Policy Research Working Paper No. 3255 [cit. 2013-03-07].

Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=610296

BARRO, Robert J. *Journal of Economic Growth* [online]. vol. 5, issue 1, s. 5-32 [cit. 2013-04-14]. ISSN 1381-4338. Dostupné z:

<http://link.springer.com/10.1023/A:1009850119329>

BECK, Thorsten and Ross LEVINE. *Finance and the Sources of Growth* [online]. World Bank Publications, 1999-2-1, vol. 12, issue 1 [cit. 2013-04-14]. ISSN 1369412x. Dostupné z:

<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-2443.2011.01133.x>

Seznam zkratek

WGI – The World Governance Indicators

GCI – The Global Competitiveness Index

IEF – Index of Economic Freedom

V4 – země Visegrádské skupiny

ČR – Česká republika

SR- Slovenská republika

HZDS - Hnutie za demokratické Slovensko

SNS – Slovenská národná strana

SLD - Sojusz Lewicy Demokratycznej

EU – Evropská unie

Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce

Prohlašuji, že

- jsem byla seznámena s tím, že na mou bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. - autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 - školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, bakalářskou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že bakalářská práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího bakalářské práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o bakalářské práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu §12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, bakalářskou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 14. 7. 2013



jméno a příjmení studenta

